Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale,, n. 267 del 12 novembre 1992 - Serie generale

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo I (70%)

PARTE PRIMA **Roma - Giovedì, 12 novembre 1992** SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

N. 123

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 29 agosto 1991.

Aggiornamento del Piano generale dei trasporti.

SOMMARIO

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 29 agosto 1991. — *Aggiornamento del Piano generale dei trasporti* . . . . . *Pag.* 3

ALLEGATO

AGGIORNAMENTO DEL PIANO GENERALE DEI TRASPORTI - DOCUMENTO DI SINTESI

LEGGI, DECRETI E ORDINANZE PRESIDENZIALI

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 29 agosto 1991.

Aggiornamento del Piano generale dei trasporti.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Vista la legge 15 giugno 1984, n. 245, recante elaborazione del Piano generale dei trasporti;

Visto l'art. 4, secondo comma, della citata legge n. 245 del 1984, relativo all'aggiornamento del Piano generale dei trasporti;

Visto l'aggiornamento del Piano generale dei trasporti, approvato in data 28 marzo 1990 dal Comitato dei Ministri di cui all'art. 2 della predetta legge n. 245 del 1984;

Visto il parere favorevole espresso dal Comitato interministeriale per la programmazione economica nella riunione del 20 dicembre 1990;

Visti i pareri favorevoli espressi in data 5 giugno 1991 dalla 8ª commissione permanente del Senato della Repubblica e in data 18 giugno 1991 dalla IX commissione permanente della Camera dei deputati;

Visto l'art. 1, comma 1, lettera ii), della legge 12 gennaio 1991, n. 13;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 agosto 1991;

Sulla proposta del Ministro dei trasporti;

E M A N A

il seguente decreto:

Art. 1.

1. L'aggiornamento del Piano generale dei trasporti previsto dall'art. 4, secondo comma, della legge 15 giugno 1984, n. 245, è approvato nel testo allegato al presente decreto.

Dato a Tambre d'Alpago, addì 29 agosto 1991

COSSIGA

ANDREOTTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*

BERNINI, *Ministro dei trasporti*

ALLEGATO

AGGIORNAMENTO DEL PIANO GENERALE DEI TRASPORTI

Documento di Sintesi

1. PREMESSA

Si è diffusa una certa opinione che il Piano Generale dei Trasporti (PGT) abbia finora inciso scarsamente sulla evoluzione del comparto, fino quasi a risolversi in una elaborazione teorica non suscettibile di attivazione.

Se una simile opinione fosse valida, si dovrebbe poter dimostrare:

a) che il fondamento concettuale del PGT era lontano dalla realtà, tanto da non consentire una traduzione pratica delle indicazioni contenute nel documento;
b) che tali indicazioni, laddove si sia tentata la loro realizzazione, abbiano dato risultati non conformi alle esigenze.

Si dà, viceversa, esattamente il caso contrario: il Piano si è basato ed ha motivato il complesso delle sue formulazioni prospettiche sulla consapevolezza di una crescita della domanda di trasporto ad un ritmo che, considerato allora da molti come estremamente improbabile, si è dimostrato addirittura sottodimensionato rispetto all'effettivo "trend" degli anni intercorsi. A riguardo vale la pena di ricordare che le stime elaborate nel 1988 dal Prof. Leontief per la Segreteria Tecnica del PGT in attuazione del processo di aggiornamento del Piano, in particolare per quanto riguarda le merci, prevedono come linea tendenziale una domanda complessiva di trasporto pari a 1.690 milioni di tonnellate nel 2000 ed a 2.380 milioni di tonnellate nel 2015: entità che non può non preoccupare gravemente sia per la sua consistenza in assoluto, sia, e ancor di più, perché in assenza di concreti correttivi verrà a gravare in maniera preponderante sul già congestionato modo stradale. Al tempo stesso, le disfunzioni che si sono venute aggiungendo a quelle già denunciate dal PGT si sono avute proprio laddove e nella misura in cui si è smesso di dar seguito alle direttive del Piano.

Ne consegue che non il Piano è stato ed è di per sè poco incisivo nella realtà, ma che le azioni necessarie ad attivarlo hanno manifestato ritardi e carenze i cui effetti sono nella loro negatività evidenti agli occhi di tutti.

Cosicché non si tratta di rivedere l'impostazione di fondo del Piano, fino magari a metterne in crisi la stessa idea; si tratta di rendersi conto che il Piano è stato e non può che essere un punto di partenza, non di arrivo; un momento di riorganizzazione strategica la cui efficacia richiede coerenza, sistematicità e, soprattutto, volontà istituzionale e politica proporzionate alla complessità degli obiettivi da raggiungere.

Merita ricordare che il Piano non fu solo un atto politico, più o meno supportato da motivazioni tecniche, ma comunque fine a se stesso: fu il risultato di un ampio ed approfondito processo di elaborazione culturale, che sboccò su un terreno di unanime consenso politico e sociale verificato in sede parlamentare oltre che in sede tecnico-economica. Tutto ciò ne fa un documento essenziale di indirizzo e di riferimento per l'intero comparto, il segno di una svolta, un elemento di non ritorno nell'atteggiamento con il quale la comunità nazionale si dispone di fronte a problemi sempre più cruciali per la vita individuale e collettiva, quali i problemi della mobilità delle persone e delle merci.

Ma se questo è vero, allora rifarsi al Piano e commisurare ad esso il senso e la scala degli interventi via via oggetto di politica nel comparto non rappresenta un dato di libera scelta, quasi un superfluo da aggiungere ad arbitrio al quadro delle valutazioni e delle opzioni che guidano l'azione in concreto, ma una immancabile componente nella costruzione di una linea nella quale la direzione e la dimensione dei singoli atti non sono più importanti della loro coerenza di insieme e della sinergia che ne può e ne deve derivare.

Il presente documento sintetizza le osservazioni e le indicazioni propositive finalizzate all'aggiornamento del PGT, quali risultano al termine del lavoro svolto a riguardo con il supporto dell'istruttoria tecnica di base ad opera dell'Istituto Superiore Trasporti.

2. CRITERI E LIMITI DELL'AGGIORNAMENENTO

Rilevare la sostanziale validità del PGT come quadro di riferimento complessivo non significa sottintendere la sua inalterabilità o comunque la sua perfetta rispondenza a tutte le molteplici situazioni generate da una serie innumerevole di variabili, in un comparto soggetto per sua stessa natura ad una evoluzione rapidissima. Le singole indicazioni del Piano, non solo possono, ma debbono essere verificate e riviste alla luce dell'esperienza. E lo debbono non soltanto in base ad un principio logico, ma per effetto di un preciso comando normativo: infatti la legge 245/84, istitutiva del PGT, ha espressamente previsto che esso debba essere sottoposto a revisione triennale per iniziativa del Ministro dei Trasporti e ad opera del Comitato dei Ministri competente. Non a caso il PGT si è definito sin dall'inizio come "piano processo": non un piano blocco, repertorio di prescrizioni dirigistiche rigide ed immutabili, bensì una griglia di coerenze da adattare via via alla realtà.

Vero è che ammettere tale possibilità e necessità di revisione del Piano non vuol dire accedere all'idea di un Piano "nuovo". Ciò sarebbe assurdo, sia perché, come abbiamo rilevato, quello del 1986 mantiene tutta la propria validità di fondo, sia perché un'operazione del genere richiederebbe la messa in cantiere di un complesso di risorse e di attività il cui costo sarebbe talmente elevato da non trovare giustificazioni.

Non di un nuovo Piano, dunque, si tratta, ma dell'unico Piano Generale dei Trasporti costruito nel nostro Paese, da adeguare alle esigenze e alle prospettive maturate nel frattempo. Esigenze e prospettive, si noti, non divergenti o addirittura contrastanti con i suoi indirizzi, ma emergenti lungo la linea di sviluppo di problemi già dal PGT individuati e che, nei tre anni successivi, hanno manifestato particolari motivi di incidenza, se non di esasperazione.

Da questo punto di vista i temi sui quali risulta necessario ed opportuno un intervento in termini di aggiornamento possono essere riassunti nei seguenti:

2.1. *Attivazione dei corridoi plurimodali.*

Poiché i corridoi plurimodali corrispondono a ben individuate entità infrastrutturali ed organizzative, si richiede un sollecito passaggio a quei *"progetti di corridoio"* senza dei quali si rimane inevitabilmente nell'astrattezza.

Questo significa una più precisa determinazione, rispetto alla formulazione del PGT, sia dei nessi tra corridoi e reti (per recuperare la nozione di corridoio come ambito di un collegamento prevalente che funziona da collettore delle infrastrutture trasversali), sia delle articolazioni per tratte relative a ciascun corridoio (così da semplificare la progettazione e la gestione della loro funzionalità complessiva secondo sequenze temporali rapportate al processo della criticità).

2.2. *Attivazione dei sistemi portuali.*

La Legge 26/87 ha dato valore normativo ai sistemi portuali introdotti dal PGT, ma è rimasta inattuata non solo per quanto riguarda la loro concreta costruzione, ma anche per quanto riguarda la loro stessa circoscrizione territoriale. Occorre quindi passare, anche in questo caso, ai progetti previsti dal PGT come *"piani funzionali"* di sistema. Un Paese profondamente legato alle attività marittime come il nostro non può perseguire una seria politica dei trasporti non supportata da una radicale soluzione dei problemi di assetto portuale.

2.3. *Scelte chiare e priorità in tema di valichi.*

Se per un verso una politica dei valichi non può che dipendere dall'attuazione dei corridoi come sopra indicato, in termini generali si impone di uscire dall'indeterminatezza delle scelte al riguardo, individuando precise priorità; e ciò sia per i nuovi valichi stradali e ferroviari, sia per la ristrutturazione di quelli esistenti. In tale quadro si inserisce la determinazione di un atteggiamento positivo e concreto del nostro Paese e della Comunità Europea nei confronti dei Paesi Terzi, specialmente di quelli che aspirano a far parte della Comunità stessa.

2.4. *Scelte di fondo in tema ferroviario.*

I recenti dibattiti sulla natura istituzionale delle Ferrovie sono strumentali rispetto alla funzione che ad esse si vuole assegnare. In merito a quest'ultima sembra ormai pacifico e quindi da perseguire con ogni possibile sollecitudine:

- il loro carattere fondamentale di pubblico servizio;
- al tempo stesso, il principio di efficienza funzionale e di economicità da recuperare al massimo possibile;
- il loro ruolo attivo in un quadro trasportistico intermodale proiettato verso un più equilibrato assetto interno del trasporto.

Alla stregua di tali punti dovrà essere definitivamente individuata la figura istituzionale più idonea da assegnare alle FS e dovranno altresì essere risolte questioni da tempo pendenti come quella dell'alta velocità, che non può essere affrontata isolatamente come un mero capitolo infrastrutturale slegato dalla funzionalità del complesso.

2.5. *Coerente prosecuzione della politica, degli interporti.*

Il Disegno di Legge per il sostegno delle strutture interportuali e per lo sviluppo delle attività intermodali segna un'importante fase del processo di attuazione del PGT. Ma occorre procedere nella direzione così intrapresa, senza cedere alle ricorrenti tentazioni dei localismi, che contrastano alla radice con qualsiasi corretta logica di investimenti e di organizzazione operativa in proposito.

Lo studio specifico promosso dalla Segreteria Tecnica del PGT mediante l'Istituto Superiore dei Trasporti, dovrà costituire la piattaforma per scelte rigorose e conseguenti da parte dei pubblici poteri responsabili.

2.6. *Diffusione della progettualità nell'urbano.*

Il PGT ha impostato una politica dell'urbano sulla base di *"progetti integrati"*. Questi vanno attuati organicamente anche attraverso i provvedimenti legislativi già disposti (Legge sui parcheggi, Disegni di Legge sul trasporto rapido di massa, sul riordino degli enti locali, sulla riforma della Legge 151, sul trasporto pubblico locale). Va aggiunto che sia la Finanziaria 1989, sia quella del 1990 offrono risorse a cui attingere per l'attuazione dei progetti integrati. A completamento delle stesse direttive del PGT, va affermato il principio di una progettualità dell'urbano diffusa, anche in quei centri che per la loro dimensione demografica si collocano sotto il primo livello di scala congruo ai progetti integrati.

Occorrerà pertanto un sostegno finanziario a carattere nazionale per tutti gli enti locali interessati.

2.7. *La nuova organizzazione del trasporto aereo.*

In una fase contrassegnata da un sensibile sviluppo della domanda di trasporto nel settore, risultano più che mai evidenti i limiti dell'attuale assetto dal punto di vista sia degli impianti puntuali (aeroporti), sia della loro connessione in rete, sia ancora della loro integrazione con gli altri modi di trasporto e sia infine della loro accessibilità da parte dell'utenza. Anche a seguito dell'ormai avviato processo di liberalizzazione comunitario, è indispensabile stabilire

criteri, procedure e strumenti idonei a consentire una valida riorganizzazione del servizio aereo, avendo particolare cura di garantire la priorità delle condizioni operative della nostra Compagnia di bandiera.

Tale riorganizzazione si dimostra necessaria, anche e soprattutto in rapporto alla disponibilità di risorse non attivate nella infrastrutturazione a causa proprio dell'insufficienza dei meccanismi di spesa vigenti.

2.8. *La piena saldatura trasportistica del Mezzogiorno con il resto d'Italia.*

I progetti strategici relativi al trasporto finanziati con la Legge 64/86 debbono raccordarsi con una politica complessiva intesa ad orientare sinergicamente intervento ordinario e intervento straordinario verso l'ottenimento di una piena saldatura trasportistica del Sud con il resto del Paese, premessa per una effettiva continuità territoriale.

A questa linea dovrà raccordarsi anche l'azione da svolgere nelle altre aree marginali che, sia pure con caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle riscontrabili nella generale condizione del Mezzogiorno, esistono in ristretti ambiti come, ad esempio, nel Friuli Venezia Giulia, nel Veneto, nel Piemonte e nelle regioni centrali.

3. IL LAVORO SVOLTO PER L'AGGIORNAMENTO

Il lavoro richiamato in premessa per l'aggiornamento del Piano ha avuto inizio nel secondo semestre del 1989.

Esso si è imperniato su due filoni paralleli e interconnessi:

a) una serie sistematica di consultazioni con tutti i principali soggetti interessati ai trasporti sotto il profilo istituzionale, imprenditoriale e sociale, nonché con gli esperti del Piano Generale dei Trasporti;
b) lo svolgimento di un'istruttoria tecnica di base sull'intera area dei contenuti del Piano affidata all'Istituto Superiore dei Trasporti nell'ambito del suo ruolo di supporto del Ministero.

Le consultazioni hanno coinvolto i seguenti soggetti:

- *I Ministeri:*
  Trasporti (Direzione Generale MCTC, Direzione Generale POC, Direzione Generale Aviazione Civile), Marina Mercantile, Lavori Publici, Partecipazioni Statali, Industria, Bilancio, Tesoro, Difesa, Ricerca scientifica, Turismo, Aree Urbane, Mezzogiorno.
- *Le Regioni:*
  tutte, comprese le Provincie di Trento e Bolzano.
- *Gli Enti e le Aziende Pubbliche:*
  ANAS, ANAV, FS, UNIONCAMERE.
- *Le Organizzazioni Sindacali.*
- *Le Organizzazioni Imprenditoriali:*
  AISCAT, ANAC, ANCS, ANITA, CONFAGRICOLTURA, CONFCOMMERCIO, CONFETRA, CONFINDUSTRIA, CONFITARMA, FAI, FEDERTRASPORTI, FENIT, FIAP, FITA.
- *Le Società a partecipazione Statale:*
  ALITALIA, AUTOSTRADE, FINMARE.

L'intero ciclo si è articolato su tre successivi incontri per ciascuna categoria nel periodo settembre – dicembre, per un totale di oltre 150 ore. Molti dei soggetti coinvolti hanno presentato contributi scritti che sono stati debitamente presi in considerazione nella stesura del presente documento.

L'istruttoria affidata all'Istituto Superiore dei Trasporti ha occupato cinque mesi di analisi, verifiche e consultazioni con la Segreteria Tecnica del PGT, e contemporaneamente ha tenuto conto delle consultazioni di cui sopra nel frattempo in svolgimento.

Inoltre, dopo una prima edizione in bozza del presente testo, sottoposta al Comitato dei Ministri nella seduta dell'8 febbraio 1990, si è tenuto conto delle osservazioni e indicazioni del medesimo, nonché di quelle ulteriori pervenute da varie fonti e in particolare dalle Regioni sia nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, sia sulla scorta del documento autonomamente predisposto dalle stesse, riunite appositamente in Firenze il 12 e 13 marzo.

4. GLI INTERVENTI MODIFICATIVI DA COMPIERE NELL'"AREA" SECONDA DEL PIANO

Con riferimento alle tematiche indicate al capitolo 2, si compendiano qui di seguito gli interventi rispettivamente rilevati come necessari rinviando, per quanto concerne le più ampie motivazioni che li sostengono, all'istruttoria di base svolta dall'Istituto Superiore dei Trasporti.

4.1. *Corridoi plurimodali.*

Si deve riconoscere che la definizione data dal PGT ai corridoi plurimodali come "assi infrastrutturali e vie di collegamento stradali, ferroviarie, aeree, marittime, idroviarie e in condotta che consentono il collegamento funzionale di determinate aree del Paese" ha favorito un'interpretazione non esatta dei medesimi: di fatto, la loro interpretazione corrente è divenuta quella di direttrice infrastrutturale più o meno complessa, prevalente. Definizione, questa, riduttiva rispetto a quella corretta di *elemento strategico programmatico–infrastrutturale–gestionale finalizzato non solo al collegamento fra punti terminali, ma all'innervatura dell'intero tessuto trasportistico del territorio interessato, dunque concernente sia le relazioni interne all'area del corridoio, sia quelle con le aree esterne.*

Ciò, mentre conferma l'impostazione data dal PGT nei suoi termini originari, fa rilevare l'importanza dei corridoi plurimodali anche per il trasporto di breve e media distanza.

Riguardo ai corridoi così intesi, diviene primaria la determinazione del loro governo, da raccordare ai ruoli locali e nazionali che essi devono svolgere. Ciò in quanto la funzione programmatico–progettuale e gestionale dei corridoi

consiste sopratutto nella loro organizzazione secondo criteri e condizioni di efficienza complessiva, prima che in una mera infrastrutturazione.

Implicita a tale determinazione è l'assegnazione di precisi compiti integrativi dell'offerta plurimodale a ben individuati soggetti istituzionali da definire in quanto responsabili dei vari segmenti nei quali occorrerà ripartire i corridoi.

Si pone pertanto l'esigenza, ferma restando la logica di rete, della individuazione di tratte funzionali all'interno dei corridoi in rapporto sia alla configurazione degli ambiti di polarizzazione longitudinale e trasversale presenti in ciascuno di essi, sia alle caratteristiche del soggetto istituzionale chiamato a gestire la tratta (la quale potrà riguardare una o più regioni).

Senza la determinazione di cui sopra, non sarà mai possibile attivare quei progetti di corridoio ai quali resta affidato il compito di pianificare operativamente il complesso della domanda, delle infrastrutture e delle gestioni con valenza territoriale-urbanistica diretta. In tale senso rimane tuttora valido il Decreto Ministeriale 27 marzo 1987 che definì il contenuto dei progetti di corridoio in una prospettiva di complessivo equilibrio modale e territoriale del Paese.

Quanto al disegno dei corridoi tracciati dal PGT, appare ora opportuno provvedere ad alcune integrazioni, anche in dipendenza dei cambiamenti dovuti sia al successivo processo di urbanizzazione, sia agli scenari che i finanziamenti pubblici in materia di trasporto hanno concorso a mutare per alcune aree del territorio nazionale. Infatti l'insieme delle consultazioni e degli studi per l'aggiornamento del PGT ha messo in evidenza la necessità, da un lato, di prevedere il potenziamento di collegamenti tra corridoi e, dall'altro, di completare alcune reti all'interno dei singoli corridoi stessi. Le integrazioni proposte, riferite a ciascun corridoio, sono le seguenti:

– *Sardo-Continentale.*

Era basato prevalentemente sulla tratta marittima Civitavecchia-Olbia e Civitavecchia-Cagliari. Va integrato con la previsione della tratta sull'isola (Cagliari-Alghero-Porto Torres, Cagliari-Olbia, Porto Torres-Olbia), nonché con riferimenti transmarittimi estesi sia all'arco ligure-toscano (con destinazione agli scali di Olbia e Porto Torres), sia alla Campania, linea Salerno-Cagliari, sia ai collegamenti della Sardegna con la Sicilia. Ciò lo configura come corridoio atipico, in quanto l'unico ad estendersi per la sua maggior parte su un'area marittima.

– *Pedeappenninico Adriatico.*

Sembra opportuno stabilire: a nord un'integrazione mediante una duplice diramazione nord-est e sud-ovest all'altezza di Parma, con la prima stabilendo un collegamento su Verona e con la seconda (in particolare attraverso la Pontremolese da potenziare secondo il progetto già definito) su La Spezia ed in tal modo venendo a creare un'alternativa, proiettata sul Tirreno, rispetto al corridoio Dorsale Centrale; al centro e al sud le integrazioni corrispettive a quelle di riferimento appresso indicate relativamente al corridoio Tirrenico e a quello Dorsale Centrale, nonché una duplice integrazione mediante il collegamento Bari-Taranto e Brindisi-Taranto.

– *Pedealpino Padano.*

Va integrato attraverso i collegamenti Milano-Rivalta Scrivia-Genova, Torino-Rivalta Scrivia-Genova, Torino-Savona. Inoltre vanno aggregati allo stesso corridoio come "afferenti alpine" i collegamenti con i valichi Monte Bianco (raccordo autostradale con Aosta), Gran San Bernardo, Sempione, Gottardo, nonché, nel settore orientale del corridoio, il collegamento con Tarvisio e Pontebba. In tale contesto va inserito, anche se con previsione di tempi più dilazionati in subordine ad una verifica di fattibilità da condurre con gli altri Paesi interessati, il collegamento con il previsto valico dello Spluga.

– *Tirrenico.*

Va così integrato:

a) in connessione con il corridoio pedealpino-padano, è da sostenere il collegamento diretto autostradale tra il sud del Piemonte e la Francia meridionale in attraversamento dell'arco alpino sud-occidentale;

b) nel tratto centrale, sia con il completamento dell'autostrada fra Livorno e Civitavecchia, da considerare utile anche al fine di facilitare l'afflusso dei mezzi su gomma a tutti i porti del versante tirrenico in vista di un loro coinvolgimento nello sviluppo cabotiero, sia, all'altezza di Livorno mediante il collegamento con Firenze e, quindi, con il corridoio Dorsale Centrale (supestrada in corso di completamento); sia, infine, all'altezza di Roma potenziando il collegamento con Pescara;

c) nel tratto meridionale peninsulare mediante tre collegamenti: all'altezza di Caserta con Foggia; all'altezza di Battipaglia con Taranto, attraverso la Basilicata (anche mediante il potenziamento della linea ferroviaria Battipaglia-Potenza-Taranto); e all'altezza di Cosenza, ugualmente, con Taranto, mediante sia il potenziamento della linea ferroviaria Cosenza-Sibari-Taranto, sia mediante il rafforzamento stradale e ferroviario dell'asse ionico Reggio Calabria-Crotone-Sibari-Taranto;

d) in Sicilia con una diramazione da Messina verso Catania, Augusta e Siracusa, supportata da una idonea organizzazione afferente al sistema integrato dei trasporti nello Stretto (a questo riguardo merita di essere verificata la possibilità di impostare un sistema di collegamento marittimo Gioia Tauro-Milazzo per decongestionare, nelle more della costruzione di un collegamento stabile, l'area Villa San Giovanni-Messina).

– *Dorsale Centrale.*

Va anzitutto potenziato con la realizzazione del nuovo valico ferroviario del Brennero (di cui esiste, già approvato, lo studio di fattibilità). Va poi integrato: all'altezza di Orte mediante il collegamento con Falconara-Ancona; all'altezza di Firenze mediante il citato collegamento con Livorno, e quindi con il corridoio Tirrenico.

– *Trasversale Orientale.*

Va ribadita l'urgenza del completamento dei lavori destinati a dare piena funzionalità al corridoio nel tratto fra la Toscana, l'Umbria e l'Emilia Romagna, nonché la necessità della sua interconnessione con il corridoio Pedeappenninico Adriatico mediante l'ammodernamento della SS. n. 3 Flaminia e della Ferrovia Orte–Falconara.

Come si vede, il disegno così aggiornato dei corridoi, non solo ne conferma la logica, ma la esplicita, articolando ancor più chiaramente la loro disposizione a rete sul territorio e facendo emergere in particolare le funzioni connesse alla trasversalità dei collegamenti.

Si vede altresì quale incidenza la funzionalità dei corridoi venga ad avere sull'interconnessa funzionalità di strutture modali quali gli interporti, i sistemi portuali ed i sistemi urbani.

Quanto ai primi, per limitarsi a quelli già definiti di 1º livello dal PGT, è evidente la sinergia che viene a stabilirsi: fra le integrazioni proposte al corridoio Pedeappenninico Padano e gli interporti di Orbassano, Lacchiarella e Rivalta Scrivia; fra le integrazioni proposte ai corridoi Pedeappenninico Adriatico e Dorsale Centrale e gli interporti di Verona, Padova e Bologna; fra le integrazioni proposte ai corridoi Tirrenico e Pedeappenninico Adriatico e l'interporto di Nola–Marcianise.

Quanto ai sistemi portuali, emerge chiaramente il ruolo dei corridoi Tirrenico sul versante marittimo occidentale e Pedealpino–Padano (estremità est) e Pedeappenninico Adriatico (tratta lungo costa) ed il versante marittimo orientale. Quanto infine ai sistemi urbani, risulta altrettanto chiaro il potenziamento e la fluidificazione delle interrelazioni fra ambiti organizzativi degli insediamenti di diversa natura ed estensione, per alcuni dei quali (come, ad esempio, quello emiliano, quello ligure e quello toscano, caratterizzato in particolare dall'area Livorno–Pisa–Lucca–Massa come sistema sostanzialmente omogeneo) il correlativo corridoio svolge anche funzione fondamentale per il sistema urbano stesso.

Da tutto ciò che precede si ricava come le linee di forza fondamentali dei corridoi plurimodali siano essenzialmente da ricercarsi nei collegamenti terrestri.

Strada, autostrada e ferrovia diventano così riferimenti imprescindibili e inscindibili per la effettiva operatività dei corridoi, nella loro consistenza sia infrastrutturale, sia programmatica e sia gestionale.

Le esigenze attinenti al potenziamento della funzione ferroviaria, legata ad una logica specifica di sistema, saranno considerate più avanti, in questo stesso paragrafo, nel paragrafo 4.5.

4.2. *Viabilità.*

Circa la rete stradale ed autostradale, va qui rilevato anzitutto che l'enorme crescita del trasporto negli ultimi trenta anni ha gravato praticamente tutta su questo settore, con i noti gravissimi inconvenienti di ordine economico, ecologico ed umano, denunciati dal PGT; ma bisogna realisticamente prendere atto – pur nella indiscutibile esigenza e urgenza di avviare un riequilibrio dell'assetto interno del trasporto attraverso l'avvio di misure sostanziali atte a segnare una effettiva, tangibile e definitiva inversione di tendenza – che tale riequilibrio non potrà che essere graduale, e quindi ottenibile in termini significativi almeno nel medio periodo.

A breve, in parallelo e solo in apparente contrasto con tale linea strategica, è altrettanto indispensabile assolvere la responsabilità di porre il Paese in grado di far fronte comunque, con il minor dispendio possibile di risorse economiche e sociali, all'ulteriore prevedibile e previsto incremento di domanda. Ne discende che il settore stradale e autostradale ancora per alcuni anni dovrà giocare una parte importante nella dinamica dei trasporti, al servizio immediato di una mobilità sempre più accentuata delle persone e delle cose. A riguardo assumono un particolare significato costruttivo le seguenti attuazioni all'interno del disegno pianificatorio già tracciato nel settore:

- ultimazione del raccordo autostradale fra Aosta e il traforo del Monte Bianco;
- potenziamento della connessione Brescia–Crema–Milano;
- completamento, già sopra ricordato, dell'autostrada tirrenica tra Livorno e Civitavecchia; realizzazione della bretella autostradale tra Bologna e Firenze;
- completamento dell'autostrada Palermo–Messina;
- completamento, anch'esso già ricordato, della trasversale Roma–Venezia tra la Toscana, l'Umbria e l'Emilia Romagna, nonché il completamento funzionale dell'asse viario che collega le aree interne dell'Italia Centrale con gli altri ambiti territoriali del settentrione del Paese;
- completamento della trasversale Roma–Ancona mediante l'ammodernamento della SS. n. 3 Flaminia tra l'Umbria e le Marche;
- completamento dell'autostrada dell'Aquila fino all'asse adriatico;
- raggiungimento dei livelli di servizio funzionali, propri di reti viarie di grande comunicazione, nei seguenti assi stradali:
  Potenza–Matera–Bari
  Taranto–Cosenza
  Taranto–Crotone–Reggio Calabria
  Palermo–Agrigento
  Mazara del Vallo–Gela–Siracusa;
- ristrutturazione dell'attuale collegamento autostradale: Salerno–Reggio Calabria.

Le attuazioni suindicate sono tutte presenti nel Piano Decennale ANAS, ma richiedono una decisione politica idonea ad assecondarne la priorità in ordine non solo alle esigenze quantitative del traffico, ma anche a quelle della sicurezza e di una più organica integrazione dello sviluppo del trasporto con la dinamica territoriale.

Va aggiunto che sulla intera rete si impone la esplicazione di un intervento manutentorio delle infrastrutture esistenti, finora non sufficientemente realizzato sia per carenza di stanziamenti, sia per l'incidenza di procedure causanti una consistente mole di residui passivi.

Si tratta di un problema rilevante, dalla cui mancata soluzione dipende il decadimento e l'azzeramento del valore

patrimoniale di larga parte dei circa 46.000 km di rete stradale (valutati prudenzialmente in 350.000 miliardi di lire) costituenti l'ossatura della viabilità ordinaria del nostro Paese. Ad oggi le disponibilità di bilancio hanno permesso per la manutenzione un impegno di meno del 2 per mille del valore capitale: una quota che non trova riscontro in nessun altro settore. Per la mancata manutenzione degli anni trascorsi si calcola un fabbisogno di circa 4.300 miliardi, mentre per gli interventi di miglioramento dell'efficienza, della sicurezza e della funzionalità, ne occorrerebbero altri 9.600 circa. Si deve infine considerare la vulnerabilità connessa al degrado o all'abbandono di parte notevole del sistema viario, sotto il profilo della sicurezza strategica: il venir meno di possibilità di utilizzo di collegamenti "minori" può precludere il ricorso ad itinerari alternativi rispetto alle grandi direttrici, con rischi non indifferenti in casi di emergenza.

Per il settore autostradale assume particolare urgenza la necessità di ridurre i costi dell'utilizzo della rete operando sull'incidenza dell'IVA.

Ciò anche per una migliore perequazione a livello europeo (ad esempio, a fronte del 19% operante in Italia si ha un 12% in Spagna, lo 0% in Francia, Grecia e Portogallo).

Sempre nell'ambito autostradale si deve segnalare l'opportunità di tariffe in grado di aiutare il formarsi di risorse da destinare agli investimenti, in un più generale orientamento inteso ad imputare i costi d'uso delle infrastrutture agli utenti piuttosto che ai contribuenti, così come richiesto nell'attuale fase di contenimento della spesa pubblica.

In tale quadro si colloca la funzione della tariffa coordinata a livelli di modi di trasporto quale strumento complementare di regolazione e razionalizzazione della domanda.

La manovra tariffaria dovrebbe poter servire inoltre per dissuadere sia dall'uso indiscriminato della modalità stradale, sia dall'afflusso in reti autostradali urbane e metropolitane mediante vere e proprie "tariffe di congestione".

4.3. *Sistemi portuali, trasporto marittimo e trasporto idroviario.*

Come ricordato al paragrafo 2.2., con la legge n. 26/87 è stata recepita normativamente la proposta del PGT relativa all'articolazione dei porti nazionali in "sistemi".

La mancata attuazione in concreto di questi ultimi, a quasi quattro anni dall'approvazione del PGT ed a oltre tre dall'entrata in vigore di detta legge, pone il problema del loro inserimento in una effettiva strategia di riforma della portualità, coerente con il complesso delle scelte in materia di trasporti.

Va ricordato che secondo il Piano i sistemi non debbono essere un elemento aggiuntivo degli attuali organismi caratterizzanti l'assetto portuale del Paese, ma un fattore di ristrutturazione dell'assetto stesso: non a caso il PGT li ha definiti, invece che mere aggregazioni ammistrative di settore, come complessi economico-territoriali costituenti un modello organico integrato di trasporti marittimi, stradali, ferroviari, idroviari, ecc, nell'ambito di un disegno produttivo di insieme.

Ciò aiuta a ribadire una interpretazione dinamica, e non quindi meramente descrittiva, del sistema portuale come complesso di infrastrutture marittime e intermodali guidate da una programmazione unitaria estesa a coordinare altresì spazi e aree litoranee tra loro, con i trasporti marittimi e interni, nonché con le aree del retroterra comunque gravitanti nell'orbita funzionale dei porti del sistema.

In quanto tali, i sistemi portuali rappresentano una risposta al progresso dei trasporti ed alla concorrenza portuale fra grandi aggregati portuali tipica della nostra epoca: una concorrenza, a sua volta, che è fra grandi aree di creazione, attivazione ed orientamento del traffico.

Su tale impostazione si fonda l'esigenza di collegare l'attuazione dei sistemi alla individuazione di precisi modelli di programmazione e di gestione portuale in base al principio ormai acclarato della separazione fra compiti promozionali, programmatici e di coordinamento, propri della sfera pubblicistica, e compiti di conduzione economico-produttiva, propri della sfera imprenditoriale.

In materia sono da tempo all'esame del Parlamento un Disegno di Legge governativo ed una proposta di Legge parlamentare, estesi anche ad altri aspetti dell'ordinamento dei porti; ma è finora mancato l'impulso necessario a dare consistenza ad una politica che, viceversa, rischia di rimanere relegata ad un livello puramente intenzionale se non trova, oltre che la necessaria volontà, i punti concreti di coagulo su cui raccogliere un altrettanto necessario consenso per costruire un nuovo quadro di riferimento dell'intero settore.

Ciò che intanto va ribatito è che si ottemperi alla prescrizione della citata Legge n. 26/87 relativa alla definizione delle circoscrizioni territoriali dei sistemi.

Il PGT non ha deliberatamente fornito indicazioni in proposito, ma nei lavori preparatori erano state verificate ipotesi supportate da sufficienti motivazioni territoriali, economiche e trasportistiche. Sarebbe auspicabile che le determinazioni da prendere si rifacessero a tali ipotesi; ma non è da escludere a priori l'accettabilità di un certo grado di scostamento rispetto alle medesime, in considerazione degli orientamenti espressi dalle Regioni interessate. In teoria il problema riguarderebbe quei sistemi che comprendono più Regioni e cioè l'Alto e Medio Tirreno, il Basso Tirreno, lo Jonio e Basso Adriatico, il Medio Adriatico e l'Alto Adriatico.

Tuttavia, in pratica si limita all'Alto e Medio Tirreno ed al Medio Adriatico, ossia a quei sistemi esposti per fatto geografico ad una alternativa gravitazionale relativamente ad un porto importante, rispetto di altri sistemi contigui.

Occorre, peraltro, che tale esigenza di chiarezza territoriale non diventi un alibi per continuare a rinviare le scelte necessarie; scelte non determinate dal dato territoriale stesso, ma semplicemente appoggiate su questo per regolare l'assetto organizzativo e gestionale, che rimane il significato fondamentale dei sistemi.

Pertanto occorre dar corso ulteriore all'"iter" legislativo del provvedimento sopra ricordato, da cui dipende il coe-

rente inserimento dei sistemi nella realtà istituzionale ed organizzativa della nostra portualità.

È comunque da prendere atto che l'attuale meccanismo, caratterizzato da una legge di classificazione ultrasecolare, da strutture di gestione non omogenee il cui prototipo di base risale al 1903 e da un codice della navigazione quasi cinquantennale, frutto di un un'alta coscienza giuridica peraltro nutrita di formazione ottocentesca, non è più adeguato ad una logica funzionale che trascende ormai il livello dei singoli scali per privilegiare la valenza del ciclo di trasporto come processo integrale. Un'efficiente articolazione dei porti nazionali in sistemi condiziona l'indispensabile recupero e rilancio del trasporto marittimo. Troppe volte si è trascurato che per questa via ci giungono praticamente tutte le materie prime e, nel complesso, circa il 70% di tutte le nostre importazioni, così come attraverso la stessa via passa oltre il 55% delle nostre esportazioni: si tratta globalmente di un volume di oltre 200 milioni di tonnellate all'anno, pari ad oltre tre volte il quantitativo di merci che varca le nostre frontiere per via terrestre. Se poi si considera che su tale quantità il petrolio ed i prodotti similari incidono per circa il 60%, appare evidente il ruolo strategico che le attività portuali ed il trasporto marittimo rivestono ai fini dell'approvvigionamento e più in generale dell'economia nel nostro Paese.

A fronte di questa realtà l'aggiornamento del PGT non può prescindere dal rilevare la persistenza di gravi contraddizioni. Quando il quantitativo di traffico svolto con naviglio battente bandiera estera ha raggiunto, come ormai accade, il 78%, il problema non è più settoriale, ma riguarda l'intera politica economica nazionale. Il PGT aveva preso atto di questa pesante situazione ed aveva formulato direttive per superarle in vista soprattutto della creazione nel settore di spazi minimi di convenienza per le imprese nazionali, oggi penalizzate nel confronto internazionale da sovraccosti di molteplice natura ma di indubbia entità.

In proposito merita di essere ribadito che la soluzione dei problemi impliciti in questa criticità non è compito di un singolo ramo della Pubblica Amministrazione, ma esprime un preciso obiettivo generale, nella misura in cui le decisioni strategiche dei trasportatori marittimi, quali la scelta dei porti da scalare, influiscono sulla intera logica del trasporto in Italia.

Le caratteristiche del nostro Paese, se determinano comunque un alto fabbisogno di trasporto da e per l'estero, renderanno sempre inevitabile, per soddisfare tale fabbisogno, un rilevante ricorso al trasporto marittimo. Questa necessità può oggettivamente tradursi in una vulnerabilità, mancando un'adeguata difesa degli interessi nazionali. Senza tale difesa, è inevitabile il prevalere di strategie di scala intercontinentale, rispetto alle quali il nostro Paese costituisce un semplice punto alternativo in un quadro di scelte variabili non solo quanto a coinvolgimenti di scali marittimi, ma addirittura quanto a valutazione delle stesse opportunità di inserire il Mediterraneo in un quadro di ipotesi intescambiabili. Il rischio grave è che una nostra carenza di programmazione in questo senso si risolva in un assoggettamento alla pianificazione di grandi complessi oligopolistici esteri: con effetti, si badi, non soltanto rilevanti per il trasporto marittimo, ma decisivi per una serie di versanti collegati, quali gli interporti, i corridoi plurimodali e in generale la dinamica insediativa e la stessa realtà produttiva del Paese.

A questo riguardo il PGT aveva in sostanza tracciata una nuova politica per l'armamento. Questa politica si rende ora ancor più necessaria ed improcrastinabile. La flotta pubblica e privata, coordinandosi in campo internazionale secondo una strategia unitaria sostenuta da opportune convenienze disposte dallo Stato, non può non puntare al riottenimento delle quote di carico di pertinenza nazionale già detenuto in passato, proponendosi in prospettiva di superarle, a partire dalla voce più importante e delicata, vale a dire l'approvvigionamento delle materie prime.

Deve essere chiaro che l'obiettivo di tale nuova politica non potrà ridursi ad una crescita puramente quantitativa. Si richiederà anche e soprattutto una maturazione della stessa impresa armatoriale che la renda capace di passare da struttura di trasporto marittimo a società di trasporto integrale. Questa nuova connotazione, si intende, dovrà essere inclusiva anche della capacità di stabilire rapporti di conoscenza e di penetrazione con i mercati, avendo particolare riguardo alle nuove realtà che contraddistinguono il commercio internazionale, il mutare delle ragioni di scambio con le sue implicazioni sul terreno del trasporto marittimo (basti pensare alla tendenza di molti Paesi in via di sviluppo a effettuare direttamente le prime lavorazioni delle materie prime possedute, esportando i relativi semilavorati), il nuovo assetto politico internazionale, gli spazi che si aprono al commercio e al trasporto fra continenti con le immense aree di consumo e in misura crescente anche di produzione gravitanti sul Pacifico. Questo scenario, nella sua suggestività, pone questioni inquietanti alla consapevolezza del nostro Paese: segnato dalla marittimità come posizione geografica positiva e come connessione vitale con le attività che al mare sono collegate, e tuttavia finora rimasto incapace di rendersi conto di come questa valenza giochi, al di là dei confini strettamente marittimi, sull'intero trasporto e più ancora su tutta la sua vita economico-sociale.

Ma il traffico marittimo e la portualità sono chiamati in Italia a svolgere un *ruolo strategico anche per quanto riguarda gli scambi interni*. È ormai da tempo che la constatazione dei costi finanziari, economici e sociali esorbitanti del sostanziale monomodalismo del trasporto interno italiano, ha indotto a considerare il cabotaggio, inteso come collegamento tra porti marittimi nazionali, un utile fattore di riequilibrio in una prospettiva di integrazione col trasporto stradale, ferroviario e idroviario. Si sa, d'altronde, come attualmente il cabotaggio costituisca un'attività economicamente minore, imperniata nel trasporto di merci povere e/o su collegamenti comunque obbligati con le isole, ad opera di naviglio mediamente inferiore alle 3.000 tonnellate di stazza lorda e fortemente obsoleto (per oltre il 60% di età superiore ai 20 anni). Sono anche noti i vincoli che dal lato marittimo-portuale sussistono nei confronti di una sostanziale crescita del settore: sottoposizione a controlli doganali, orari degli uffici di

porto non compatibili con la logica di un servizio continuo, incidenza dei costi di manipolazione delle merci, ecc. Questi vincoli dovranno essere sicuramente e al più presto rimossi.

Sarebbe tuttavia limitativo ritenere che una simile operazione, magari accompagnata da forme di sostegno finanziarie all'armamento, potesse bastare a incentivare un effettivo sviluppo del cabotaggio nei termini sopra indicati, di integrazione terra–mare. Il punto cruciale non sta su questo versante, ma sul versante terrestre, ossia laddove oggi si muove, prevalentemente con il tutto strada, quel carico che almeno in parte potrebbe e dovrebbe passare alla nave. Viene stimato che annualmente 60–80 milioni di tonnellate di merci percorrano la Penisola da Nord a Sud e viceversa, interessando per una quota consistente anche la Sicilia, senza passare attraverso i porti ed il mare. Si tratta di un volume di traffico considerevole che dà una chiara dimensione della domanda in atto, domanda che tuttavia per il cabotaggio rimane puramente potenziale. Il problema è di farla diventare reale, cioè di raggiungere un livello di trasferimento dal tutto–strada al terra–mare significativo e crescente, così da contribuire ad un più razionale assetto dei trasporti all'interno del Paese.

Ma quale è in proposito la disponibilità dell'area dell'autotrasporto? Le oltre 200.000 imprese iscritte all'Albo, con una percentuale superiore all'80% in possesso di un solo (o di nessun) mezzo, bastano a descrivere una frantumazione strutturale di per sè incompatibile con qualsiasi processo di integrazione operativa con altri modi di trasporto ubbedienti a logiche più avanzate e più sensibili alle sollecitazioni di un mercato largamente influenzato da fattori internazionali, anche quando serve collegamenti interni.

Obiettivo fondamentale a questo riguardo non può che essere l'avvio, il più sollecito possibile, in una maturazione imprenditoriale all'interno dell'autotrasporto: è un obiettivo che ha una duplice ragione d'essere in quanto, nella misura in cui sarà conseguito, si tradurrà in risultati positivi non solo in termini di rafforzamento strutturale del comparto, ma anche, appunto, di trasformazione del rapporto tra servizi su gomma e servizio marittimo alle merci.

Questo rapporto, oggi pressoché inesistente o comunque fortemente penalizzato proprio dalla realtà dell'autotrasporto, dovrà insomma diventare un elemento permanente e caratterizzante dell'intermodalismo applicato su scala nazionale.

A tale scopo si impone una politica dell'autotrasporto che sia insieme stimolatrice e selezionatrice: stimolatrice nel senso di favorire in ogni forma possibile le iniziative di crescita qualitativa del comparto; e selezionatrice nel senso di introdurre un fattore di identificazione tipologica nel campo delle imprese, così da costituire una soglia minima di efficienza al di sotto della quale non sia più proponibile, per forza stessa delle cose, alcuna ipotesi di imprenditorialità Al di sopra di tale soglia, il mercato, rinnovato, semplificato e condotto ad un livello di effettiva funzionalità, potrà consentire l'attuazione di strategie intermodali avanzate, quale non può non essere quella che si riassume nello sviluppo del cabotaggio in chiave di sinergia marittimo–terrestre.

Vanno in questa direzione due provvedimenti normativi: quello, già operante, relativo alla disciplina dell'accesso alla professione e quello, in corso di esame parlamentare, sull'incentivazione dell'intermodalismo riferita alla disponibilità di mezzi idonei al trasporto combinato.

Nella stessa direzione conviene peraltro proseguire, ad esempio per quanto riguarda l'accesso alla professione, ponendo l'accento sulla impresa come titolare della legittimazione all'ingresso sul mercato, in luogo del singolo trasportatore.

D'altra parte, la nuova logistica industriale non può ora, e a maggior ragione non potrà in futuro, avere interlocutori che non siano in grado di offrire servizi di trasporto inseriti in un mercato altamente integrato, sia nazionale che internazionale. Inoltre, dovendo rispondere ad un circolo ormai obbligato, e cioè alla scorta zero, non può accettare processi di interscambio, itinerari, modalità di carico, ecc., non coerenti a sistemi di ottimizzazione dell'intero processo "door to door". Quindi questo obiettivo non solo va perseguito nel breve periodo, ma è utile ricordare che il suo mancato ottenimento si traduce in una frattura tra sviluppo della domanda e capacità del sistema a farvi fronte, provocando un blocco reale alla crescita economica del Paese. È chiaro infatti che una mancata risposta del sistema di trasporto alla domanda industriale provoca automatici aumenti nel costo del trasporto stesso e quindi del prodotto industriale, con conseguente perdita di competitività.

Naturalmente si impongono anche tutte le misure di ordine propriamente marittimo e portuale finalizzate allo sviluppo del cabotaggio e indicate dal PGT, a partire da quelle, prima ricordate, che rappresentano obiettivamente nient'altro che dei vincoli burocratici (controllo doganale, orario degli uffici amministrativi, ecc.).

Alla stessa logica rispondono i necessari sostegni all'armamento per favorire la progettazione e l'entrata in esercizio di nuove tipologie di navi caratterizzate da grande capacità di carico, forte grado di automazione, velocità, nonché gli interventi finalizzati all'ottimizzazione dei collegamenti porto–retroterra in funzione degli scali che risultassero i più idonei a servire da fattori nodali all'interno di un sistema integrato terra–mare.

Tutti questi interventi dovrebbero essere sistematicamente coordinati in uno specifico progetto operativo da definire come *"Progetto Cabotaggio"*.

In questa chiave di raccordo operativo tra modi di trasporto a livello più avanzato di tecnologia e di integrazione, può prendere piede anche il trasporto idroviario, finora relegato ad una dimensione meramente supplementare ed eventuale. In un meccanismo operativo integrato, la navigazione interna diviene componente di un ciclo nel quale la scelta modale segue la via della convenienza complessiva, assegnando ai singoli modi un ruolo di supporto reciproco e di complementarietà, al di là dei tradizionali limiti nella interscambiabilità tra i medesimi.

Pur scontando l'ovvia constatazione di un suo significato sostanzialmente circoscritto ad una ben determinata area, quella padana, la rete idroviaria italiana può giocare un ruolo di rilievo proprio come prolungamento strategico del

cabotaggio dal mare al cuore dell'industria del Paese – cuore sempre più ricco di infrastrutture interportuali – in raccordo con l'autotrasporto, fungente in questo caso da veicolo di distribuzione trasversale rispetto alle direttrici idroviarie. Ciò sottolinea l'urgenza, anzitutto, degli interventi che restano da compiere per rendere effettivamente esistente come rete idroviaria quella che oggi ne rappresenta più che altro una potenzialità, eliminando le strozzature ancora presenti ed attrezzando idonei porti idroviari. Ma occorre altresì avviare una concreta capacità gestionale che sappia coagulare la domanda utilizzabile su un terreno di coerenza fra interessi aziendali e interessi territoriali e ambientali.

In questo senso, dunque, lo sviluppo del cabotaggio e il potenziamento del sistema idroviario vengono a costituire due momenti necessari di evoluzione strategica del trasporto delle merci, realizzando un effettivo intermodalismo a vantaggio di un migliore equilibrio dell'assetto del trasporto interno e di una più alta efficienza globale.

A tal fine misure urgenti appaiono essere quelle dell'abbattimento dei costi fiscali e parafiscali e dei servizi amministrativi per i porti e della riduzione del costo del carburante per il trasporto idroviario, misure da conseguire operando soprattutto attraverso l'incidenza dell'IVA.

4.4. *Valichi.*

Dopo l'approvazione del PGT, all'ulteriore crescita del traffico sia passeggeri che merci attraverso l'arco alpino, ha fatto riscontro un utile processo di chiarificazione delle scelte.

Oggi, come già detto al paragrafo 4.1., disponiamo della fattibilità di un nuovo valico per l'asse Brennero, e a livello internazionale si è acquisita la disponibilità della Svizzera ad avviare concretamente le fattibilità sia per il Gottardo che per il Sempione.

Il tema dei valichi è chiamato a svolgere un ruolo cruciale nell'avvenire a partire dal breve periodo, soprattutto alla luce dei recenti orientamenti limitativi assunti da Paesi extracomunitari come l'Austria e la Svizzera. La portata di questo tema è tale che non si limita ai suoi riflessi sulla trasportistica e sull'economia del nostro Paese, ma assurge a significato comunitario ed europeo. Le decisioni che ci si impongono, quindi, non possono essere viste in un'ottica puramente interna, ma vanno collocate su una scala continentale. Si tratta di un problema che non è più soltanto tecnico e nemmeno di allocazione di risorse: è prioritariamente politico, intendendo con tale espressione richiamare non soltanto la politica dei trasporti, ma anche la politica commerciale, la politica economica e la stessa politica estera del Paese. Basterà in proposito ricordare che se dal '65 all'87 il traffico merci in transito su ferrovia e strada fra l'Europa settentrionale e l'Italia si è più che triplicato passando da 18 a 62 milioni di tonnellate, la previsione più prudente al 2005 risulta pari a 118 milioni di tonnellate.

La semplice enunciazione di un simile dato porta facilmente a considerare che non è eccessivo richiamare, come si è fatto sopra, il coinvolgimento dell'Europa in tale problematica.

Ma porta altresì a convincersi che non può essere solo la strada il modo di trasporto idoneo a servire il volume di traffico corrispondente alla crescita suddetta. Il discorso, quindi, se per un verso chiama in causa l'efficienza della collaborazione fra l'Italia e i propri "partners europei", per un altro verso pone all'interno della nostra politica dei trasporti l'urgenza di confermare il ruolo strategico della ferrovia e del compito che essa – soprattutto nel medio periodo – può e deve svolgere al servizio dei superiori interessi del Paese. Ciò anche se formule come l'"autostrada viaggiante", a causa degli alti costi e per il minor tonnellaggio utile trasportato, sembrano costituire più uno strumento per limitare in tempi brevi le difficoltà di transito attraverso Austria e Svizzera, che non una tecnica combinata destinata ad emarginare l'autotrasporto.

4.5. *Ferrovie.*

Il ruolo determinante assegnato dal PGT alla ferrovia viene ormai da tutti riconosciuto. Con tale unanime riconoscimento contrastano però alla radice le condizioni infrastrutturali, organizzative ed operative di questo comparto, in particolare per quel che concerne le Ferrovie dello Stato. A tale proposito è sufficiente riassumere alcuni dati essenziali:

- lunghezza della rete: 19.632 km (di cui 3.486 Ferrovie Concesse);
- linee a doppio binario elettrificato: 5.254 km (27% del totale);
- linee non elettrificate a semplice binario: 6.740 km (più del 30% del totale);
- ripartizione del traffico passeggeri FS: 61% sul 18,5% della rete (3.000 km);
- ripartizione del traffico passeggeri Ferrovie Concesse: 65% sul 16% della rete (589 km); Ripartizione del traffico merci FS: 44% su 4 linee (Torino–Roma, Milano–Roma, Torino–Venezia, Napoli–Palermo);
- disponibilità di impianti tecnologici avanzati di controllo del traffico: 20% della rete;
- età dei mezzi trainati e autotrainanti FS: oltre i 30 anni 31%, oltre i 20 anni 50%;
- età dei mezzi trainanti (carri e carrozze) FS: oltre i 30 anni 29%, oltre i 20 anni 66%;
- merci trasportate in ferrovia per classi di distanza: sotto i 300 km 63%, oltre i 1.000 km 6%;
- tipologia delle merci trasportate in ferrovia: merci di massa 52%, merci varie 38%, carri vuoti 10%;
- merci trasportate per ferrovia da e per i porti: 1/10 del totale delle merci trasportate per ferrovia, 1/60 del volume di merci transitante per i porti;
- merce trasportata per ferrovia: 58,2 milioni di tonnellate nel 1988, 58,2 milioni di tonnellate nel 1927;
- carri disponibili per il trasporto merci: 100.000 nel 1987, 127.717 nel 1938;

Da tali dati – che si è ritenuto di riportare, a differenza degli altri settori, per il significato critico che assumono in

termini di rete - balza evidente lo spazio sostanzialmente monopolistico che è stato lasciato all'autotrasporto di merci e di persone proprio nella fase storica in cui il Paese realizzava la sua più grande trasformazione strutturale e toccava vertici di sviluppo mai raggiunti prima.

Al tempo stesso emerge quanto fondamentale e indifferibile sia un intervento di recupero e di rilancio effettivo della ferrovia nell'ottica di un interesse collettivo, rispetto alla quale la pur corretta logica di gestione aziendale non può che porsi in termini relativi e subordinati.

In tale direzione si collocano i criteri-guida espressi dalla Camera dei Deputati con apposito ordine del giorno in data 8 novembre 89, recepiti da conforme direttiva del Ministro dei Trasporti all'Amministratore Straordinario dell'Ente FS e da questo trasferiti nella proposta di Piano Decennale del 15 novembre 89.

Merita ricordare che detti criteri si articolano come segue:

a) integrazione compiuta tra la rete ferroviaria italiana e quella europea, avendo particolare riguardo all'alta velocità e ai valichi;
b) ammodernamento strutturale e funzionale della rete meridionale ed insulare;
c) iniziative necessarie a realizzare l'intermodalità di passeggeri e merci;
d) rinnovamento tecnologico e completamento infrastrutturale della rete ferroviaria, con particolare riguardo agli assi trasversali, soprattutto al fine di velocizzare il traffico sulla attuale rete;
e) recupero della rete di interesse locale;
f) manutenzione e ammodernamento tecnologico del parco rotabile.

Si comprende come l'applicazione di tali criteri non comporti soltanto uno sforzo urgente di riorganizzazione, ma anche e prioritariamente una cospicua mobilitazione di risorse indispensabili a rinnovare e potenziare la dotazione infrastrutturale (impianti fissi e materiale rotabile) del comparto.

Si osserva inoltre come i criteri suindicati vengano a confermare esplicitamente i contenuti del PGT in ordine al trasporto ferroviario, contenuti che quindi, anche in base all'esperienza degli ultimi quattro anni, mostrano la loro piena validità. Ne resta peraltro anche confermata l'assoluta urgenza di azioni concrete, da sostenere con un'adeguata mobilitazione di risorse, a partire dagli aspetti infrastrutturali, che nel settore, per le ragioni viste, giocano un ruolo prioritario anche se non esclusivo.

Una specifica strategia da impostare ed attuare nella direzione sopra indicata, riguarda le Ferrovie in regime di concessione. Il loro risanamento tecnico-economico, già avviato con la Legge 910/86, ed il loro ulteriore sviluppo dovranno perseguirsi, di intesa con le Regioni, secondo modalità di programmazione degli interventi da definire sulla base dei Piani Regionali dei Trasporti, individuando obiettivi economici, soluzioni infrastrutturali, piani di risanamento.

4.6. *Interporti e intermodalismo.*

L'acquisizione fatta dal PGT del concetto di interporto come la struttura funzionale più elevata nell'ambito degli impianti multimodali, ha ispirato il legislatore nel formulare e nel portare avanti il provvedimento di legge sull'interportualità e sull'intermodalismo, provvedimento che costituisce ad oggi l'atto più tangibile intervenuto dopo l'approvazione del Piano nella direzione da esso segnata ed anche la misura più importante ai fini di una effettiva integrazione organizzativa ed operativa del trasporto.

L'esigenza che si pone a questo punto non è quindi quella di modificare le indicazioni del PGT in materia, bensì quella di procedere nell'attuazione mantenendo ferma la chiarezza che ne ha caratterizzato gli enunciati. Ciò vale in particolare per la ripartizione degli interporti fra il 1° e il 2° livello e per il numero degli impianti delle due categorie.

La rilevante valenza territoriale degli interporti rende particolarmente avvertibile il problema della loro distribuzione sul territorio nazionale sotto il profilo di un equilibrio complessivo, al fine di evitare che il realizzarsi di una rete interportuale semplicemente ricalcata sul consuntivo della domanda esistente contribuisca a perpetuare la contrapposizione tra "aree forti" e "aree deboli" del Paese. Non si tratta evidentemente di retrocedere a posizioni assistenzialistiche o comunque di affermare opzioni dirigistiche: si tratta di prendere atto del significato dinamico della interportualità e quindi del ruolo che essa può svolgere come fattore reale di coagulo anche laddove la domanda di trasporto sia incentivata da forme di indirizzo di carattere programmatico generale. Ciò vale specialmente per il Mezzogiorno, dove l'interportualità dovrà svilupparsi, al di là di ogni localismo e sempre con riferimento a iniziative fondate e concrete, nell'ambito di una più vasta e organica politica di sostegno delle attività economiche.

Lo studio compiuto dall'Istituto Superiore Trasporti per conto del Ministero dei Trasporti, ai sensi della Legge 67/88 e coerentemente a quanto previsto dall'art. 2 del ricordato provvedimento sulla interportualità già approvato da un ramo del Parlamento, consente fin da ora di formulare le indicazioni che seguono:

- *interporti di 1° livello*: conferma di quelli previsti dal PGT (Orbassano, Rivalta Scrivia, Lacchiarella, Verona, Padova, Bologna, Nola-Marcianise) con l'aggiunta di quelli di Parma Fontevivo e di Livorno Guasticce.

- *interporti di 2° livello* (nella prospettiva di fattibilità di medio periodo): Novara Boschetto, Cervignano, Ravenna, Prato Gonfienti, Jesi, Orte, Civitavecchia e Lazio Sud, Salerno, Termoli, area lucana, Bari-Lamasinata, area jonico-salentina, area calabrese, Termini Imerese, Catania Bicocca, Cagliari: tutti impianti indicati dalle rispettive Regioni, su richiesta del Ministero dei Trasporti, nel secondo semestre del 1988 ai fini dell'uso delle risorse di cui alla Legge 67/88.

Si può constatare come la quantità complessiva sostanzialmente coincida con le indicazioni del PGT (che per gli

interporti di 2º livello, sebbene non esplicitati nominativamente, prevedeva un totale di 10–15 unità).

Quanto alla localizzazione puntuale degli interporti di 2º livello, oltre a rinviare alle decisioni in proposito da parte delle rispettive Regioni, converrà comunque stabilire dei criteri di riferimento omogenei e oggettivi in aggiunta a quelli già definiti dal PGT, quali, in particolare, la prossimità di mercati all'ingrosso individuati dal "Piano Mercati" in corso di redazione ad opera del Ministero dell'Industria.

Gli interporti costituiscono l'espressione funzionale e territoriale di un riferimento–chiave del PGT costituito dall'intermodalismo come metodo di organizzazione e di ottimizzazione del ciclo unitario di trasporto. In Italia un'attuazione piena ed esplicita dell'intermodalismo trova un ostacolo strutturale nella polverizzazione del mercato dell'autotrasporto, a sua volta finora supportato da una normativa non adeguata alle nuove condizioni e prospettive del settore.

Questa circostanza, già chiara all'epoca della stesura del PGT, è oggi ancora più evidente; nè sono valse a superarla leggi come la 132/87, la quale, se ha rotto la rigida barriera del divieto assoluto del trazionismo, non è però giunta a consentire il trazionismo puro, ossia la base tecnica per il diffondersi effettivo dei processi intermodali.

Questo indirizzo va oggi rivendicato con forza e con urgenza, così come va sollecitamente promossa una serie coerente di azioni legislative e amministrative intese a favorire nel campo dell'autotrasporto la maturazione della logica di impresa di trasporto combinato attraverso incentivi all'aggregazione aziendale (crescita quantitativa), al superamento della semplice vezione (crescita qualitativa), alla formazione professionale (anche tramite traslazione di risorse alle imprese che vi si impegnino direttamente sotto il controllo statale), alla creazione di opportunità per momenti di incontro tra domanda ed offerta sostenuti da precisi motivi funzionali, all'uscita volontaria di piccoli operatori dell'autotrasporto con un premio dello Stato per le autorizzazioni restituite e per i veicoli non commerciabili, nonché attraverso il filtro all'entrata di nuove imprese rappresentato da una più rigorosa disciplina dell'accesso alla professione, da vincoli finanziari, da un più selettivo sistema autorizzativo.

4.7. *Trasporto urbano.*

Nel periodo intercorso dalla emanazione del PGT, in questo settore si sono accentuati i fenomeni rilevati allora, così da rendere ancora più urgenti le azioni pianificatorie proposte.

In particolare, lo sviluppo dell'economia dei servizi caratteristico della società post–industriale ha determinato un aumento della domanda di mobilità nell'urbano più che proporzionale rispetto a quello, già fortissimo, che circa quattro anni or sono poteva prevedersi.

La situazione è giunta pertanto ad uno stadio che non sembra eccessivo definire drammatico. Il problema della mobilità a livello locale è diventato primario non solo nelle grandi aggregazioni metropolitane, ma via via nei centri minori, accelerando esiti che solo pochi anni fa si potevano prevedere, ed erano stati previsti dal PGT, ma non così imminenti. L'entità del fenomeno è accresciuta dalla diffusione della tipologia urbana: non va infatti dimenticato che nelle medie e nelle grandi concentrazioni urbane è ubicato il 55% della popolazione, ha sede il 70% dell'attività produttiva, si svolge l'80% dei processi di movimentazione delle merci. Da qui la rilevanza, anche in linea tendenziale, dei fattori negativi che coinvolgono tali aree e, conseguentemente, il significato che la cosidetta "questione urbana", finora relegata ad un rango meramente localistico, è venuta ad assumere a livello nazionale.

Altrettanto drammatica è la acquisita certezza che nessuna delle istituzioni competenti, a livello nazionale e locale, ha preso alcuna decisione al riguardo, che non sia di carattere estemporaneo e dunque totalmente inefficace. Il PGT aveva individuato in termini quantitativi e qualitativi la dimensione del problema e aveva identificato un modello di comportamento per i soggetti interessati che, attraverso l'integrazione dei poteri e delle competenze, avrebbe condotto ad una unitaria ed efficiente gestione.

Le tematiche individuate risultavano articolate su tre diversi livelli, tuttavia intimamente correlati.

Il primo concerneva il governo dei flussi di traffico persone e merci in entrata ed in uscita dalle grandi aree urbane ad impianto radiocentrico e dai sistemi urbani diffusi: definiti da strutture nodo–lineari o morfologia reticolare.

Per queste grandi aggregazioni insediative le indicazioni concernevano, come si è già detto detto al paragrafo 2.6., l'attuazione di "progetti integrati", vale a dire grandi progetti da realizzare con il concorso solidale di Amministrazioni, Enti, Aziende pubbliche e finalizzati all'organizzazione, all'interno dell'area urbana, dei processi di interscambio tra i flussi di traffico originati all'esterno e quelli interni all'area urbana.

Il D.M. del 20 marzo 1987 conteneva la completa definizione della struttura istituzionale, tecnica e gestionale dei progetti integrati. Tuttavia finora non ha avuto seguito nè a livello centrale nè a livello locale (benché avesse ricevuto, fra l'altro, avallo unanime delle Regioni presenti nel Comitato dei Ministri del PGT).

Il secondo livello di problemi affrontati dal PGT riguardava i piani della mobilità dell'"area centrale urbana". Questi piani – sulla cui struttura il PGT non forniva indicazioni operative – sono il complemento "interno all'area urbana"; dei progetti integrati, che, come si è detto, erano finalizzati alla organizzazione dei processi di interscambio tra flussi esterni ed interni all'area urbana. Essi, d'altra parte, hanno trovato esplicitazione nella circolare n. 2575 dell'8 agosto 1986, cui si richiama, fra l'altro, l'art. 3 della legge n. 122 del 24 marzo 1989 sui parcheggi.

La competenza evidentemente, in questo caso, è essenzialmente dell'Ente Locale; tuttavia esistono anche all'interno delle aree centrali urbane infrastrutture (soprattutto ferroviarie) che adottando nuovi modelli funzionali di esercizio, possono contribuire allo smaltimento dei flussi di traffico. In tutti e due i livelli considerati, il problema è anzitutto infrastrutturale: il contenimento (ma sarebbe più opportuno

parlare di drastica riduzione) del trasporto veicolare privato si può perseguire potenziando il trasporto pubblico. E questo è ottenibile soltanto creando reti di trasporto separate e indipendenti, condizione necessaria per raggiungere velocità commerciali accettabili dall'utenza.

Su questa linea si collocano una serie di provvedimenti successivi al PGT e ispirati alle sue direttive, che però non hanno finora prodotto risultati di rilievo. Ci si riferisce alla citata Legge 24 marzo 1989, n. 122, all'art. 2 della Legge 910/86 finalizzata all'ammodernamento delle ferrovie concesse (in quanto parzialmente utilizzabili in sede urbana), al D.D.L. sul trasporto rapido di massa, nonché alla normativa di finanziamento delle infrastrutture per i Campionati Mondiali di Calcio e, relativamente alle regioni meridionali, alla Legge n. 64/86.

A tale fine i benefici dei sopracitati provvedimenti di legge vanno estesi anche alle aree urbane diffuse individuate dal PGT per le quali si stanno predisponendo i relativi Progetti Integrati.

La scarsa incisività di tali misure rafforza il convincimento che un'azione realmente efficace circa il trasporto urbano richiede una forte concentrazione di mezzi e di decisioni strategiche, pur in un ambito istituzionale a competenze decentrate. Occorre quindi conciliare al massimo l'impegno dello Stato a garantire la mobilità in tutto il territorio nazionale come risposta ad una esigenza sociale assoluta, da un lato, e con la partecipazione attiva ed organica degli Enti locali, dall'altro. È opportuno cioè che si elabori una strategia a livello nazionale che, nel rispetto delle autonomie locali e tramite eventuali sinergie tra risorse pubbliche e private, consenta di tenere adeguato conto delle esigenze delle singole realtà.

Il terzo livello delle problematiche sollevate dal PGT nell'ambito urbano riguardava il trasporto pubblico locale.

In questo quadro trova conferma la validità del Fondo Nazionale Trasporti in conto esercizio e in conto capitale di cui alla Legge 151/81 e recepita dal PGT, in quanto espressione dell'esigenza che lo Stato garantisca una soglia minima di finanziamento per assicurare la mobilità locale come diritto costituzionalmente protetto; ciò anche se tale normativa va sicuramente e al più presto aggiornata.

Tale processo di aggiornamento dovrà tener conto di quanto previsto in merito dalle leggi 160/89, 158/90 e 385/90. L'applicazione di tali provvedimenti legislativi comporterà necessariamente una rilettura del fondo stesso.

Trova altresì conferma la logica della priorità del mezzo pubblico come risposta vincente, su scala generale, ad una domanda di trasporto delle persone sempre più massiccia e diffusa. La valutazione dell'entità dei costi da affrontare a tale scopo richiede un confronto con l'ammontare delle diseconomie inevitabili e crescenti in un contesto di disorganizzazione come l'attuale.

In tale contesto, l'obiettivo dell'economicità di gestione delle aziende di trasporto pubblico locale è un obiettivo da perseguire: ma il suo conseguimento incontra un limite nella necessità di coniugare la copertura dei costi con l'appetibilità del servizio pubblico da parte dell'utenza. Ciò significa che la manovra tariffaria dovrà essere effettuata all'interno, e non all'esterno della linea di spostamento delle condizioni di offerta di detto servizio verso livelli di qualità che lo rendano via via preferibile e competitivo rispetto a mezzo privato.

È quindi quantomeno necessaria la determinazione di concerto con il Ministero delle Aree Urbane di criteri complessivi ed omogenei volti a garantire l'efficienza e la trasparenza delle gestioni attraverso:

a) una metodologia uniforme, da concordare con le Regioni, per la individuazione dei costi ammissibili relativi all'esercizio delle varie tipologie di servizio;
b) la fissazione unitaria del prezzo del servizio economicamente idoneo a coprire i costi ammissibili sulla base di un utilizzo predeterminato del servizio pubblico offerto, a seconda del livello di socialità ad esso attribuito;
c) la ripartizione delle compensazioni finanziarie basate su livelli generali di offerta a carico dello Stato (differenza tra prezzo e tariffa) e livelli sociali specifici per fasce o categorie di utenza a carico degli Enti esponenziali dei corrispondenti interessi (differenza fra tariffa e sconto).

Attenzione va posta in particolare a quelli che il PGT ha individuato come strumenti-chiave della politica del trasporto urbano e, in primo luogo, ai progetti integrati più volte richiamati. Si deve riconoscere che la loro valenza giuridica è troppo limitata: converrà pertanto rafforzarla, allo scopo di disporre di uno strumento non solo di indirizzo, ma anche di programmazione e di pianificazione. Il che può avvenire per mezzo di una trasformazione dei progetti stessi in direttive CIPE (in attesa del CIPET) o in D.P.C.M.

Inoltre i piani della mobilità a livello locale, di cui si è già detto, andranno riscattati dalla prassi prevalente degli interventi empirici secondo la quale basterebbe fissare dei limiti alla circolazione, apporre dei divieti o creare dei sensi unici per risolvere problematiche molto più complesse perché prodotte dallo stesso tipo di vita associata raggiunta dal nostro Paese.

In tale disciplina dovrà rientrare, ad esempio, un nuovo e più lungimirante sistema di governo dei processi legati alla distribuzione commerciale (ubicazione di aree mercato, programmazione di aree alle periferie urbane per la gestione dello smistamento merci in città, fasce orarie di ingresso previi attenti studi sulla domanda, dimensione dei vettori, ecc.) nonché allo smaltimento dei rifiuti sia urbani che industriali.

Dovrà rientrarvi altresì l'incentivazione ad introdurre sistemi di trasporto in condotta per la distribuzione soprattutto di prodotti energetici in ambito urbano, oggi affidata praticamente soltanto all'autotrasporto con pesanti conseguenze per la congestione veicolare e per la pericolosità.

Dovrà rientrarvi, ancora, l'utilizzo di tratte di linee su gomma e su ferro extraurbane per collegamenti di natura urbana; e ciò non solo nel rispetto della Legge 160/89, ma nell'ambito di precise prescrizioni derivanti da piani di bacino disposti dalle Regioni e intesi ad eliminare la patologia della falsa concorrenzialità fra modi di trasporto.

In tale logica, se è vero che la Legge 160 ha inteso razionalizzare il quadro concessionale passando da un'amministrazione atomizzata in atti contingenti dettati dalle richieste del momento ad un'amministrazione operante in fun-

zione di un programma, è anche vero che tale meccanismo è rimasto finora come sospeso. Bisogna pertanto rafforzarne l'incisività realizzando una reale forma di coordinamento attraverso l'uniformazione della condotta dei soggetti amministrativi interessati e l'integrazione in un quadro sistematico di rete dei singoli momenti concessionali. Ciò richiede che dal Governo partano indirizzi cogenti alle Regioni e che siano fissati criteri e parametri omogenei, tali da rendere organica l'attività delle Regioni stesse nel campo dell'autotrasporto locale di persone.

Il PGT, i Piani Regionali dei Trasporti ed i piani di bacino costituiscono il substrato giuridico del processo di razionalizzazione iniziato con la Legge 160, ma si richiedono strumenti più adeguati, quali:

a) la non concorrenzialità prima richiamata;
b) un modello certo e uniforme per l'individuazione delle condizioni economiche di equilibrio (costo standard) non influenzabili dalle contingenze di cassa, ma ancorate ad una logica di coerenza concessionale e tariffaria;
c) il potere sostitutivo del Ministero dei Trasporti e del Ministero delle Aree Urbane, guida e controllo della razionalizzazione in parola.

A base dell'azione organica da promuovere si colloca comunque il sostegno che lo Stato deve fornire alle iniziative degli Enti locali per il controllo e la pianificazione del trasporto urbano sul terreno tecnico-operativo, sostegno che deve esercitarsi sia nella promozione - anche e soprattutto con la collaborazione delle Regioni - di iniziative per la diffusione di servizi mirati in tal senso in sede comunale, sia nell'attribuzione alle stesse Regioni ed ai Comuni di mezzi finanziari idonei ad acquisire il know-how e le strutture necessarie. In questo contesto deve rientrare anche un sistema integrale di facilitazioni all'uso del mezzo pubblico in termini di confortevolezza, economicità e sicurezza (tariffe trasparenti e omnicomprensive per più modi di trasporto anche di differente gestione, impianti e servizi complementari finalizzati all'assistenza per l'attesa e il trasbordo ecc.).

Il PGT deve poi essere integrato o comunque attuato laddove si tratta di utilizzo su scala diffusa delle tre e delle due ruote, specialmente nell'ambito cittadino: un mezzo finora mantenuto ad un rango del tutto secondario e complementare, quando non addirittura di "colore" giornalistico, che invece potrebbe, se adeguatamente sostenuto e disciplinato, rappresentare una valida risorsa ai fini dell'alleggerimento del traffico nei grandi e piccoli aggregati con tutti i conseguenti vantaggi in tema di tutela dell'ambiente e di economia.

In particolare le "tre ruote" potrebbero, attraverso opportuni incentivi tramite organi locali, essere protagoniste di un vero e proprio rinnovamento dell'assetto della distribuzione commerciale.

4.8. *Il trasporto aereo.*

In questo settore, mentre rimane totalmente in piedi l'insieme delle indicazioni del PGT, si evidenziano le inadempienze ed i ritardi su molti punti notevoli oggetto di tali indicazioni: così è per la completa copertura radar delle aerovie, per l'adeguamento del sistema di assistenza al volo, per il passaggio dal sistema di controllo ILS a quello MLS, per la riforma di Civilavia con netta separazione delle funzioni di programmazione e controllo da quelle di gestione aeroportuale, per l'aggiornamento del quadro normativo dell'AAVTAG (Azienda Assistenza al Volo) nell'ottica di fornire l'armonizzazione fra la sua sfera di competenza e quella di Civilavia, per la revisione del Registro Aeronautico Italiano, per lo sviluppo delle comunicazioni terra-bordo-terra, per l'istituzione del Comitato per la Sicurezza Aerea. Si devono aggiungere le lungaggini procedurali che hanno portato solo remotamente all'avvio dei lavori previsti per i due aeroporti intercontinentali, individuati dal Piano, di Fiumicino e Malpensa, rinviando l'esecuzione dei lavori, pure previsti, in altri scali e ostacolando l'approntamento di una dotazione infrastrutturale valida rispetto alle crescenti esigenze.

Anche alla luce di tale crescita e tenendo conto delle implicazioni di un possibile sviluppo dell'aviazione di terzo livello, le indicazioni del PGT debbono oggi essere integrate per quanto riguarda la realizzazione di due aeroporti nel Mezzogiorno, e precisamente ad Agrigento e in Basilicata. Si tratta di dar corso ad esigenze oggettive sostenute da analisi tecnico-economiche e che conviene soddisfare per ottenere nel più breve tempo possibile un completamento organico della funzionalità complessiva del sistema aeroportuale nazionale.

A tale funzionalità conferisce sostanza di rilievo la realizzazione del nuovo aeroporto nazionale e internazionale indicato dal PGT in Campania, per il quale è finora mancata qualsiasi iniziativa concreta, aeroporto che potrebbe anche configurarsi come elemento di integrazione del ruolo intercontinentale di quello di Fiumicino. Alla stessa funzionalità va ricondotta la opportunità di introdurre per la Sicilia agevolazioni tariffarie del traffico aereo analoghe a quelle in atto per la Sardegna.

Va comunque sottolineata la criticità della situazione in materia, di cui un segnale preoccupante è rappresentato dal fatto che nel 1988, per la prima volta, il trasporto aereo ha fatto registrare un saldo negativo entrando con 233 miliardi nei 2.943 di deficit complessivo della nostra bilancia dei trasporti. Non si può non mettere in relazione questa circostanza con la fuga di traffico verso impianti centro-europei più organizzati. È una conferma che il trasporto aereo opera all'interno di un sistema complesso, la cui piena efficienza è legata, oltre che alla normativa, alle infrastrutture ed alla organizzazione non solo strettamente attinenti alla modalità aerea, ma riguardanti le connessioni con le altre modalità e in genere l'inserimento nel territorio. Da questo punto di vista, giustamente è stato osservato che i collegamenti fra aeroporti e retroterra sono essenziali quanto gli stessi impianti aeroportuali.

Si prospetta pertanto un ampio campo di interventi ordinativi che vanno dal superamento dell'attuale frammentazione di responsabilità e poteri mediante l'assegnazione

di compiti programmatori, propulsivi e di coordinamento nell'ambito di soggetti specifici operanti su aree organiche, all'inserimento sistematico dei nessi aeroporti-territorio nei "progetti integrati", alla creazione di condizioni favorevoli (aree attrezzate, agevolazioni, ecc.) per la creazione di centri merci idonei a predisporre la spedizione via aerea di crescenti volumi di carico da Fiumicino e da Malpensa, nonché da altre aree aeroportuali strategiche quali il Sud Italia versante tirrenico, il Sud Italia versante adriatico, la Sicilia e la Sardegna.

In questo quadro va segnalata l'opportunità di considerare l'alleggerimento dell'imposizione fiscale (IVA) nei servizi nazionali che è la più alta d'Europa e rischia di diventare ancor più penalizzante per i vettori italiani se venisse applicata nel mercato interno CEE la regola del "Paese d'origine". Il riferimento al contesto europeo risulta tanto più pertinente e cogente nel settore aereo, in quanto questo vive già direttamente l'esperienza della liberalizzazione comunitaria che altri settori collocano soltanto alla scadenza del 1° gennaio 1993.

Nel quadro dello sviluppo e della razionalizzazione del trasporto aereo va infine tenuta presente l'importanza di un apposita pianificazione per un servizio elicotteristico che possa contare su una rete sistematica di infrastrutture e di vettori. Tale importanza riveste particolare urgenza sia nelle aree centro-meridionali ed insulari, dove maggiore si avverte la carenza di collegamenti veloci, sia nelle grandi aggregazioni metropolitane in specie nei collegamenti tra aeroporti e centri urbani.

4.9. *Il Mezzogiorno.*

Il PGT, oltre a dedicare ai temi specifici dell'inserimento delle aree meridionali in un organico contesto trasportistico nazionale un apposito capitolo, in realtà fornisce a tale inserimento la motivazione di fondo rappresentata dalla stessa logica di rete complessiva da esso avanzata rispetto allo stato di disgregazione settoriale vigente finora.

In virtù di questa logica il Mezzogiorno cessa di essere considerato una periferia del Paese da recuperare per pure ragioni di equilibrio e di perequazione sociale, per diventare parte integrante e determinante della funzionalità di un insieme complesso il cui livello di efficienza dipende dall'allineamento di tutte le sue componenti ad uno standard funzionale operativo comune.

Se infatti ciò non si riuscisse a raggiungere, si perpetuerebbe la coesistenza di aree forti ed aree deboli, esaltando nel campo trasportistico la patologia dei fenomeni di congestione, da un lato, e di strozzatura, dall'altro, con un risultato globale di asfitticità e di depotenziamento; prospettiva tanto piu preoccupante per l'immediato avvenire, in quanto causa di emarginazione non solo del Mezzogiorno ma di tutta l'Italia rispetto all'Europa.

Da una simile impostazione, che quindi non può che essere ribadita, dipende la necessità di riconoscere valore strategico nazionale a tutti gli interventi di adeguamento e sviluppo infrastrutturale ed organizzativo del trasporto localizzati nel Mezzogiorno, ma richiesti per l'ottenimento di un livello medio sufficiente su scala generale.

Rispetto a questa direttrice, il ruolo e il significato dell'intervento straordinario si collocano in termini non meramente aggiuntivi, ma di supporto interno alla strategia complessiva, con una funzione tipicamente sinergica. Non è facile, e in molti casi, neanche possibile, distinguere se una determinata infrastruttura di trasporto nel Mezzogiorno debba gravare sull'intervento ordinario o su quello straordinario, ma è sicuramente pertinente ad entrambi i tipi di intervento raccordarsi non solo per sostenerne l'onere finanziario, ma prima ancora per programmarne e progettarne il disegno.

Si vuole con ciò intendere che in tema di trasporti l'intervento ordinario e quello straordinario nel Mezzogiorno debbono necessariamente interferire e quindi collegarsi anche in termini istituzionali, nel presupposto che lo sforzo della comunità nazionale per lo sviluppo dei trasporti nel sud, non va soltanto incontro all'obiettivo dell'arricchimento infrastrutturale in funzione di una crescita, ma obbedisce anche ad una esigenza di difesa delle stesse condizioni di vita e di sicurezza delle popolazioni. tenuto conto dell'alto grado di sismicità diffuso nelle regioni meridionali.

D'altra parte, la messa a frutto delle potenzialità del Mezzogiorno, dal punto di vista dei trasporti, non passa attraverso una politica di infrastrutture che si illudono (secondo la concezione tipica degli anni sessanta) di creare da sole la propria domanda, anzi, non passa nemmeno attraverso una politica meridionalistica in senso stretto. Non è infatti più sostenibile una impostazione che faccia dipendere lo sviluppo del Mezzogiorno dai soli interventi ubicati *nel* Mezzogiorno, per giunta con carattere di straordinarietà rispetto all'azione ordinaria dello Stato.

A tale scopo si propone l'aggiornamento del PGT nel senso di introdurre un *"Progetto Trasporti Mezzogiorno"* da costruirsi mediante il concorso dell'Amministrazione ordinaria (Ministero Trasporti, Ministero Lavori Pubblici, Ministero Marina Mercantile, Ministro per le Aree Urbane, ecc.) e delle strutture dell'intervento straordinario (Ministro per il Mezzogiorno), nonché delle Regioni, così da determinare un quadro di interventi infrastrutturali e gestionali in base al fabbisogno ed alle priorità dal punto di vista economico-finanziario coerente con il PGT e con le sue scadenze temporali.

Tale Progetto dovrà attuarsi sulla base di accordi di programma cui partecipi anche il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. fermo restando che le risorse finanziarie occorrenti sono a carico dell'intervento ordinario.

All'interno del suddetto Progetto indubbiamente deve fin da ora valutarsi la presenza di quattro punti di interesse determinante:

a) *Ferrovia.* Il trasporto interno con origine-destinazione Mezzogiorno è quello che maggiormente incide sul flusso longitudinale del traffico stradale, ripercuotendosi in

misura cospicua sulla saturazione in atto nel passaggio dei valichi alpini. Uno dei motivi è da ricercarsi nell'esistenza al sud di centri produttivi generatori di una forte domanda di trasporto merci di massa che potrebbe molto più opportunamente essere canalizzata via treno.

Dal Progetto dovrebbe venire una chiara indicazione per la grande industria di base responsabile di quei centri, affinché si orientasse sistematicamente sull'uso del mezzo ferroviario. Al tempo stesso il Progetto dovrebbe mettere la ferrovia in grado di corrispondere tecnicamente ed operativamente all'incremento di attività che ciò verrebbe a determinare.

Per il trasporto ferroviario delle persone il Progetto dovrebbe espressamente stabilire criteri, modalità, tempi, mezzi di adeguamento del servizio agli "standard" medi già oggi offerti al nord: in questo contesto va collocata l'estensione dell'alta velocità alla rete meridionale, non potendo limitarsi a Battipaglia come ultimo polo in direzione nord-sud.

b) *Cabotaggio*. Senza un deciso coinvolgimento dei porti meridionali, nel nostro Paese non si realizzerà mai il cabotaggio inteso come in precedenza (al paragrafo 4.3.) specificato, e cioè come fattore di riequilibrio del trasporto interno oltre che di crescita del mercato delle attività marittime e portuali. D'altra parte, i porti del Mezzogiorno sono quelli che più possono giovarsi dello sviluppo del cabotaggio in tal senso, anche dal punto di vista delle sue estensioni all'ambito mediterraneo e del suo possibile utilizzo, in particolare, in un sistema di "feederaggio" in collegamento con servizi di linea intercontinentali.

Anche per il cabotaggio valgono le stesse considerazioni di cui sopra relative alla preferibilità rispetto al tutto strada. Vi è anzi da aggiungere che l'impiego del cabotaggio risulta di più immediata attuazione, giacché l'adattamento della ferrovia richiede comunque investimenti e tempi tecnici non indifferenti, mentre ben più modeste risulterebbero le occorrenze riferite ai porti ed alle navi.

Gli strumenti legislativi in corso di approvazione dovranno tener conto, in particolare, della portualità meridionale, proprio perché attraverso la sua adeguata infrastrutturazione si può concretamente attivare un nuovo sistema di cabotaggio per l'intero Paese; a tale scopo andranno anche individuati specifici itinerari tra le aree meridionali e insulari del Paese e quelle centrali e settentrionali.

c) *Turismo*. L'intero Mezzogiorno aggrega una domanda turistica non superiore al 18% del totale nazionale, il che corrisponde a quanto prodotto dalla sola area riminese. È evidente l'ingente sottoimpiego delle potenzialità a riguardo insite nelle regioni meridionali, così come appare facilmente percepibile il peso positivo che potrebbe essere esercitato dai trasporti nell'attivare tali potenzialità.

In particolare si richiede, e quindi il Progetto dovrà regolare: 1) l'adeguamento della qualità del servizio ferroviario, già prima citato; 2) il potenziamento della rete stradale e autostradale (quest'ultima da completare nei tratti mancanti, come indicato in precedenza) specialmente nelle connessioni tra impianti aeroportuali e aree turistiche; 3) l'adeguamento, che in certi casi implica la costruzione di nuovi impianti, della dotazione aeroportuale. **In tale logica si deve affrontare l'adeguamento dell'impianto aeroportuale di Pontecagnano.**

d) *Nodi*. Il Progetto dovrà stabilire, coerentemente al PGT, le azioni da effettuare per la realizzazione di interporti, nonché di tutta la serie di opere necessarie alla funzionalità delle aree urbane.

Dalla soluzione dei problemi connessi alla criticità di tali nodi dipende la rispondenza della rete di trasporto nel sud alla crescente mobilità, in specie per quel che concerne la domanda generata dall'industria e dalle sempre più impellenti esigenze di commercializzazione dei prodotti agricoli.

Le argomentazioni svolte nel presente capitolo sono tutte rapportate alla materia contenuta nell'"area" seconda del PGT.

Nel capitolo seguente trovano posto le indicazioni relative all'aggiornamento dei contenuti delle "aree" prima, terza e quarta.

5. GLI INTERVENTI MODIFICATIVI DA COMPIERE SULLE «AREE» PRIMA, TERZA, E QUARTA DEL PIANO

5.1. *«Area» prima. Gli aspetti istituzionali.*

Com'è noto, l'«area» prima del PGT è dedicata agli strumenti istituzionali dal cui assetto e dal cui funzionamento dipende essenzialmente la politica dei trasporti. Con riferimento a questa tematica si deve rilevare che, dall'approvazione del Piano in poi, è finora mancato il momento attuativo che sarebbe stato rappresentato dall'istituzione del CIPET (Comitato Interministeriale Programmazione Economica Trasporti) e dalla costituzione del Fondo Unico per gli investimenti nel comparto.

Senza tale momento, continua a mancare un passaggio fondamentale per la realizzazione del Piano: infatti il CIPET e il Fondo Unico si pongono non semplicemente come dei perfezionamenti tecnici delle decisionalità e dell'operatività pubblica in materia, ma come componenti strategiche del nuovo disegno complessivo che il Piano ha tracciato e che non può compiutamente calarsi nella concretezza delle scelte e della gestione senza un'adeguata impostazione dei rapporti funzionali fra soggetti e fra mezzi realizzatori.

A fine marzo 1990, dopo l'approvazione in Senato del Progetto di Legge relativo al CIPET, comprensivo anche dell'avvio del Fondo Unico, se ne attende l'approvazione anche da parte della Camera (fra l'altro, si pone la considerazione di possibili integrazioni della compagine finora prevista, ad esempio con l'inserimento del Ministero dell'Ambiente).

Non sfuggono le difficoltà politiche che hanno finora ritardato il provvedimento, ma sarebbe grave assumerle come pretesto per rinviare ogni intervento in esecuzione del Piano a dopo il raggiungimento di un accordo al riguardo.

L'impellenza dei problemi con i quali ci si deve misurare è tale da non lasciare spazio a giustificazioni di rinvio, costringendo viceversa a soddisfare comunque le necessità che quotidianamente premono a tutti i livelli.

D'altra parte, in attesa degli strumenti organici prima richiamati, la normativa vigente fornisce la possibilità istituzionale di gestire ed attuare concretamente la politica dei trasporti secondo il Piano. Infatti l'articolo 34, comma 3, della legge 41/86 dispone: «Per la gestione del Piano Generale dei Trasporti, fino all'entrata in funzione del Comitato Interministeriale per la programmazione dei trasporti (CIPET), è prorogato il Comitato dei Ministri previsto all'articolo 2 della legge 15 giugno 1984, n. 245». Questa norma ha un significato fondamentale per il PGT. Con essa il Parlamento nella sua più compiuta espressione istituzionale conferisce al PGT – che già aveva ottenuto l'unanime parere favorevole dalle competenti Commissioni di merito della Camera e del Senato – un preciso *valore obbligante* nei confronti del Governo. Per questo ultimo, alla luce di tale legge, il PGT non è una raccolta di mere intenzioni, ma un insieme organico di indirizzi programmatici da *gestire*, cioè da attuare e da applicare in tutto l'arco della loro portata.

In precedenza, l'art. 4 della legge 245/84, relativa all'elaborazione del PGT, aveva già ordinato: «In sede di discussione del bilancio di previsione e della Legge Finanziaria, il Ministro dei Trasporti riferisce al Parlamento circa lo stato di attuazione del Piano Generale dei Trasporti. Il CIPE, su proposta del Ministro dei Trasporti, sentite le Regioni interessate, provvede, con cadenza almeno triennale, ad aggiornare il Piano. Gli aggiornamenti del Piano trasmessi al Parlamento per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni permanenti, le quali si pronunciano nei termini fissati dai regolamenti parlamentari, sono successivamente approvati dal Consiglio dei Ministri e adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri».

Quest'ultimo articolo, da leggersi necessariamente, ormai, in connessione con l'art. 34 della legge 41/86 sopra citato, spiega come l'*obbligatorietà* di cui abbiamo detto si specifichi in adempimenti ben determinati e, visto il coinvolgimento del Parlamento, di evidente implicazione politica.

Sempre con riferimento alla legge 245/84, è altresì da notare che l'informazione sistematica da parte del Ministro dei Trasporti nei confronti del Parlamento circa lo stato di attuazione del PGT viene, dal detto art. 4, *correlata alla discussione del bilancio di previsione e della Legge Finanziaria*: vale a dire che si inserisce nel più alto momento di determinazione degli impegni finanziari del Paese in rapporto alle esigenze che annualmente si prospettano.

Va ulteriormente notato che il PGT è sottratto ad una interpretazione, inevitabilmente sottovalutativa, di tipo statico, in quanto lo stesso art. 4 dispone il criterio e la procedura del suo *aggiornamento*, ovviamente in base all'esperienza che sia stata fatta nel frattempo circa la sua «gestione». E affida tale aggiornamento, su proposta del Ministro dei Trasporti, al CIPE, ossia all'organo dell'Esecutivo responsabile delle scelte strategiche in materia di programmazione economica nazionale.

Riassumendo:

a) il PGT costituisce per il Governo una *direttiva-chiave* in merito a qualsiasi iniziativa o attività che direttamente o indirettamente afferisca al trasporto: il Governo è tenuto a condurne in prima persona le fasi attuative, non potendo nè trascurare questa incombenza, nè muoversi, con riferimento ai trasporti, al di fuori o addirittura contro le indicazioni di quello.

   Ciò comporta: da un lato, l'esigenza di dare continua concretezza alle indicazioni stesse, giacché sarebbe assurdo imporre la gestione di semplici enunciati teorici; e, dall'altro, la contestuale esigenza che continuità e concretezza nello stesso senso caratterizzino, su responsabilità del Governo, anche le azioni di quelle entità istituzionali ed operative le quali, pur formalmente non coincidenti con la Pubblica Amministrazione, tuttavia ripetono la loro competenza dalla sfera governativa al cui controllo sono sottoposte (F.S., ANAS, ecc.).

   È appena il caso di osservare che il vincolo di cui trattasi è un vincolo *effettivo*, che attende risultati concretamente valutabili in termini di coerenza: a nulla servirebbe evidentemente richiamarsi al PGT in provvedimenti legislativi o di altro tipo in forma meramente verbale, quasi si trattasse di un marchio di garanzia o di un'etichetta di "routine", utile a coprire qualsiasi tipo di prodotto;

b) il PGT è dinamicamente collegato con le decisioni programmatiche economiche nazionali *nei loro livelli più alti*, vale a dire in sede parlamentare e in sede interministeriale (con il CIPE).

   Tale collegamento, indiscutibile come abbiamo prima visto, è anche dinamico; e ciò proprio perché lo si è voluto operante, ossia subordinato alla evoluzione dei problemi che nascono dall'esperienza e dalla verifica via via compiuta con il progressivo svilupparsi ed applicarsi del PGT stesso.

   La connessione con il Parlamento e con il CIPE esprime la volontà del legislatore di riconoscere l'entità dei meccanismi oggettivi che legano il trasporto all'evoluzione economica ed alle relative decisioni da parte della collettività. Si aggiunga che il collegamento in questione è biunivoco: se è vero che si è voluto dar concretezza al PGT rendendo centrale per il suo attuarsi il discorso delle grandi scelte economiche, e quindi delle risorse da destinare agli investimenti che lo riguardino, è vero anche l'inverso: ossia che non è più possibile procedere a

decisioni programmatiche interessanti l'economia nazionale senza fare i conti con il PGT, con le sue prescrizioni, con la sua logica.

Non senza significato, a questo proposito, l'ultima edizione del Piano Energetico Nazionale correttamente si riferisce al PGT, fin nella sua propria stessa impostazione, sia per quanto riguarda l'incidenza del trasporto nei consumi, sia per quanto riguarda i problemi del trasporto delle materie prime energetiche, anche con riguardo all'impatto ambientale;

c) in attesa dell'istituzione del CIPET, voluto dal PGT, ma anche già previsto (come detto prima) dalla legge 41/86, la direzione politico-programmatica del processo attuativo ed applicativo, cioè (per riprendere la formula usata da tale legge), della «gestione» del PGT *è coperta dal Comitato dei Ministri* introdotto dalla legge 245/84 e successivamente prorogato; Comitato nel quale, come è noto, sono anche rappresentate le Regioni.

Al di là dell'ambito più immediato e diretto di competenza rappresentato dal Ministero dei Trasporti, il PGT ha, dunque, un indiscutibile referente istituzionale in sede di Governo. È a questo Comitato che si debbono:

a) le direttive che sono servite per l'elaborazione del PGT;
b) l'approvazione del medesimo;
c) successivamente ancora, una serie di provvedimenti che vanno dalle direttive per l'attuazione (con particolare attinenza ai sistemi urbani e ai corridoi plurimodali) alle indicazioni intese ad una finalizzazione unitaria degli investimenti nei trasporti (in attesa ed in vista di arrivare al Fondo Unico) in occasione di ogni Legge Finanziaria, alla recente approvazione dell'utilizzo delle risorse per gli interporti disposte dall'art. 13, comma 20, della legge 67/88, fino all'ancor più recente disposizione di avvio del primo aggiornamento triennale del PGT.

Ne consegue che il PGT si presenta con una chiara significazione di *comando politico* proiettato in una direzione di operatività gestionale ben precisa. La concretezza di questa azione di comando politico trova riscontro in un altrettanto ben determinato *riferimento operativo*, e cioè nella «Segreteria Tecnica» istituita dalla legge 245/84 e confermata dalla legge 41/86. Di fatto, questo organo della Pubblica Amministrazione ha svolto fin dall'inizio e svolge tutte le attività istruttorie relative al processo gestionale del PGT stesso.

La consapevolezza della disponibilità di strumenti e di sedi idonee a dare concretezza alle indicazioni del Piano, nelle more dell'approvazione delle proposte relative al CIPET e al Fondo Unico, aiuta a comprendere come sia possibile comunque dar corso *già oggi* alle azioni ritenute indispensabili per adattare la trasportistica nazionale alle esigenze ormai indifferibili.

Va inoltre tenuto presente che un'azione così complessa chiama in causa una pluralità di soggetti istituzionali e di responsabilità che debbono essere chiarite.

Nel grado di mancata o parziale attuazione del PGT a tutt'oggi ha sicuramente influito l'equivoco che ciò dovesse dipendere esclusivamente dal Ministero dei Trasporti.

Va ora affermato, una volta per tutte, che a tale Ministero compete la promozione delle attività attuative ricadenti nel suo diretto ambito, nonché la direzione del vertice politico costituito dal Comitato dei Ministri. Ma esulano dalla sua sfera di competenza una serie innumerevole di scelte e di comportamenti dipendenti da altre entità pubbliche facenti capo a diversi ambiti di responsabilità.

Se è vero che al CIPET dovrà andare la gestione attuativa d'insieme del PGT, è anche vero che tale attuazione si compone e si concretizza in una quantità di azioni settoriali, ma non per questo ininfluenti ai fini del risultato complessivo, azioni che consentono di identificare sedi e organismi differenti.

A tale proposito non si possono non citare, innanzitutto, gli altri Ministeri presenti nel Comitato, quindi quelli in esso non compresi, quale, in particolare, il Ministero dell'Ambiente; poi ancora le Regioni e gli Enti locali. Su un versante esterno, ma non certo estraneo all'interesse pubblico perseguito dall'apparato centrale e periferico, vanno menzionati il Sindacato, le Organizzazioni Confederali e le Associazioni Imprenditoriali, i grandi gruppi economico-finanziari e industriali pubblici e privati. Fatte salve le rispettive spettanze, a nessuno di questi soggetti deve essere ragionevolmente consentito di porsi fuori da una logica di interesse comune: tanto più d'ora innanzi, dopo essere stati direttamente ed espressamente coinvolti nel processo di aggiornamento di quel PGT, alla cui stesura, del pari, erano stati a suo tempo ampiamente partecipi.

Sede idonea e momento da ritenersi decisivo per una siffatta assunzione collettiva e rispettiva di responsabilità in merito, appare essere la quarta Conferenza Nazionale dei Trasporti.

5.2. *«Area» prima. Il Piano Funzionale Triennale.*

Quanto precede resterebbe, peraltro, completamente privo di senso pratico, se non implicasse una netta individuazione di riferimenti di consuntivo da verificarsi via via quale misura dello stato di avanzamento del processo di attuazione considerato.

In maniera ben più stringente di quanto non abbia fatto il PGT, occorre insomma proporsi dei *traguardi a breve* e puntare a raggiungerli come condizione, non tanto per ottenere i risultati puntuali che via via si esprimono, ma soprattutto per collegare tali risultati nella logica di una costruzione complessiva.

Ne deriva la necessità di impostare un *Piano Funzionale Triennale* che includa tali traguardi coordinandoli con la sequenza delle disponibilità in termini di risorse finanziarie, con riferimento al PGT aggiornato, e quindi stabilendo precisi e immediati soluzioni operative. Tale Piano, nel rispetto di quanto appositamente previsto dall'art. 9 della Legge 385/90, dovrà recepire i contributi provenienti dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, dei Lavori Pubblici, della Marina Mercantile e per i Problemi delle Aree Urbane.

Nel Piano funzionale dovranno trovare posto anche le previsioni tendenziali, finalmente riscattate dall'ambito descrittivo e teorico a cui sarebbero relegate in condizioni differenti, per costituire, viceversa, il supporto logico delle opzioni e delle alternative.

Neanche un simile Piano attuativo riuscirebbe però a dar piena concretezza alle sue stesse determinazioni, se non

munito di una cogenza capace di imporlo come fonte di direttiva inderogabile. Ciò richiede che il Piano funzionale scaturisca da una procedura nella quale entrino come *parte essenziale le Commissioni parlamentari di merito*. In tal modo, pur non configurandosi come una legge, il Piano stesso godrebbe di tutte le valenze proprie di un atto scaturito da un indirizzo politico in sede legislativa, oltre ad avere il significato, quanto mai rilevante, *di indirizzo nei confronti dell'Esecutivo*, a tale proposito il Piano dovrà essere varato dal CIPET con la veste di direttiva, da comunicare quindi al Parlamento affinché possa essere assegnata alle Commissioni parlamentari di competenza per l'adozione di risoluzioni idonee.

Tale Piano triennale deve consistere in un inquadramento sistematico degli indirizzi e delle opzioni di spesa afferenti alle varie aree infrastrutturali e funzionali del trasporto, finora oggetto di approcci pianificatori diversi e sconnessi fra loro (strade, ferrovie, porti, aeroporti, interporti, sistemi urbani, idrovie, ecc).

In questo complesso sistematico di direttive e di impegni il Piano Funzionale dovrà disporre di una chiara *strumentazione finanziaria*, accanto ad una altrettanto chiara *strumentazione tecnica* di parametri con funzione di indicatori "standard" per la qualificazione dei processi oggetto di attuazione.

Va, d'altra parte, osservato che il Piano in parola non implica un maggiore esporso finanziario di quello richiesto dall'attuale condizione dei piani settoriali e subsettoriali slegati, ma, anzi, semmai consente migliori integrazioni e sinergie fra i settori e i subsettori stessi, e quindi, in definitiva, delle sostanziali economie a parità di ottenimento di obiettivi.

Va osservato altresì che il Piano, così come descritto, non viene a sostituirsi ai Piani settoriali e subsettoriali esistenti, nè a modificarli, bensì semplicemente a fornire un criterio e un mezzo di coordinamento delle loro rispettive esplicazioni.

Esso in tal maniera consente di giungere ad una ottimizzazione dell'offerta, traducendo in traguardi concretamente verificabili e via via riconducibili ad una logica complessiva le indicazioni strategiche definite a livello di programmazione generale. È implicita in questa potenzialità del Piano Funzionale Triennale, in quanto determinata nel tempo e nei costi, l'articolazione di una scala di priorità all'interno delle diverse modalità di trasporto e fra di esse.

Altrettanto implicito è il quadro di chiarificazione che ciò comporta in termini di risorse mirate alla luce di un motivato processo di contenimento della spesa pubblica. Un ulteriore importante risultato del Piano in tale senso, è l'identificazione di aree nelle quali l'intervento pubblico possa più utilmente venir surrogato da quello di privati, all'interno della maglia programmatico-progettuale del Piano stesso. In esso infatti il mondo privato potrà finalmente leggere le occasioni e le condizioni di convenienza indispensabili al suo coinvolgimento in una operazione di riequilibrio e di sviluppo che per la sua complessità e multiformità non può dipendere solamente dalla mano pubblica; ciò anche se è da ravvisare una fondamentale strumentazione, particolarmente idonea a dare valore di concretezza al Piano Funzionale, nell'apparato istituzionale ed operativo che si impernia nelle Partecipazioni Statali, sia per le spiccate attività progettuali sia per quelle tipicamente gestionali. Sullo stesso terreno assume finalmente specificità e concretezza l'invocato «contratto di programma» che nel comparto può diventare realtà solo a patto che si disponga di condizioni ed elementi misurabili per un riscontro oggettivo e continuo di ruoli e di convenienze.

In tale logica assume particolare importanza il ruolo delle Regioni, le quali dovranno concorrere, attraverso le finalità e le scelte dei Piani Regionali dei Trasporti coordinati con il PGT secondo i criteri che saranno indicati nel paragrafo 5.3., ad attivare il Piano Funzionale Triennale con specifico riferimento alle convenzioni dei progetti integrati nelle aree urbane, ai progetti di corridoio ed ai piani funzionali di sistema portuale.

Né occorre sottolineare come nell'ambito del Piano Funzionale sia possibile individuare i modelli di ottimizzazione dei fattori produttivi, delle singole modalità e delle aziende tipo, mediante l'utilizzo di una funzione di utilità multiobbiettiva. In essa, oltre alle variabili relative alla produzione del servizio, sarà possibile includere quelle caratterizzanti la struttura fisica della modalità, e cioè la domanda soddisfatta, l'offerta utilizzata, la produttività del lavoro, il consumo energetico e naturalmente, come già detto, le risorse finanziarie. La combinazione ottimale dei fattori produttivi verrà ottenuta mediante la ricerca del massimo della funzione di utilità collettiva; analogamente, in corrispondenza di scenari alternativi di domanda e di offerta, sarà possibile per ciascuna modalità individuare la combinazione dei fattori mirati alla massima utilità collettiva.

All'interno della griglia di compatibilità e di coerenze fornite dal Piano Funzionale Triennale *dovrà rientrare anche il Progetto Trasporti Mezzogiorno* visto nel paragrafo 4.9.: non come capitolo a sé stante, ma come specificazione delle direttive strategiche di carattere nazionale comuni alle altre sue parti.

Il Piano Funzionale Triennale dovrà tener conto anche delle scelte strategiche previste dal Piano Nazionale per il Risparmio di Energia predisposto dal Ministero dell'Industria ed approvato il 17.11.1990.

Nel Piano Funzionale dovranno inoltre trovare inquadramento e coordinamento i contenuti strategici sotto il profilo nazionale espressi dai Piani Regionali dei Trasporti. Il che comporta l'acquisizione ufficiale dei medesimi in una sede apposita, che si propone sia la Segreteria Tecnica del PGT (ovvero il Segretariato Generale del CIPET una volta costituito).

Poiché tutti gli elementi sopra richiamati quali possibili oggetti di inquadramento da parte del Piano Funzionale sono già oggi disponibili, non occorre guardare a tempi lunghi per giungere a definire il Piano stesso. E poiché premono le ragioni di utilità e di necessità di un simile strumento, occorre che vi si arrivi al più presto possibile. Si può indicare in un trimestre il periodo entro il quale dovrà compiersi il lavoro necessario a costruirlo. A corredo del Piano Funzionale va impostato un meccanismo di aggiornamento e affinamento periodico, almeno annuale, delle stime previsive a livello nazionale, anche per fornire l'ancoraggio ad esso delle analisi regionali: si tratta di comporre un quadro di riferimento dinamico, capace di interpretare le modificazioni dell'economia e dei trasporti a breve, medio e lungo

termine, in particolare per quel che concerne l'andamento della domanda e dell'offerta, consentendo una più corretta valutazione degli interventi di volta in volta necessari ed opportuni.

5.3. «*Area*» *terza.*

Passando dall'«area» prima all'«area» terza del PGT, si osserva che le direttive di politica legislativa ivi formulate, escluse quelle che hanno già trovato attuazione, come sopra rilevato, con riferimento ai temi rispettivi, attendono ancora di essere tradotte in atto. Alla luce delle considerazioni svolte nel merito degli aspetti strutturali del PGT, esse non possono che venire confermate. Merita di essere sottolineato come più facile potrà risultare la loro realizzazione, in quanto si venga a disporre del Piano funzionale attuativo esposto al precedente paragrafo. Va comunque introdotta in questa sede una strumentazione idonea a:

a) inquadrare gli obiettivi indicati dal PGT e scanditi dal Piano Funzionale e le conseguenti azioni in direttive CIPET o, qualora comportino nuove coperture finanziarie o comunque modifiche legislative, in specifici d.d.l.;

b) rilevare i provvedimenti amministrativi non in linea con gli obbiettivi suddetti nei singoli settori;

c) fornire tempi di azione legislativa per dare conseguenzialità agli interventi previsti.

È infatti ormai palese, alla luce dell'esperienza degli ultimi quattro anni circa, che il PGT non può limitarsi ad una funzione di analisi, di diagnosi o di denuncia; ma, per essere strumento di programmazione effettiva, deve avere la certezza della propria operatività: cioè deve costituire direttiva vincolante per gli organi statali e regionali, se si vuole evitare che la mancata traduzione in atti concreti delle scelte del PGT finisca con lo svuotare anche le opzioni dei Piani Regionali dei Trasporti formulati sulla base di esso. E ciò richiede appunto una strumentazione del tipo di quella sopra indicata.

Per quanto riguarda in particolare il rapporto tra PGT e scelta a livello regionale articolate in Piani dei Trasporti, la normativa alla quale si fa riferimento è quella stessa già presente nel Disegno di Legge relativo alla istituzione del CIPET. Grazie ad essa sarà possibile individuare un itinerario di procedure per l'aggiornamento dei Piani Regionali dei Trasporti al fine di coordinarli con il PGT, indicando orizzonti temporali di riferimento, risultati attesi, criteri di attuazione degli interventi programmati.

5.4. «*Area*» *quarta.*

Quanto all'«area» quarta del PGT, i temi che maggiormente presentano esigenze, se non di vero e proprio aggiornamento, quanto meno di sottolineatura o di integrazione riguardano: l'ambiente, l'energia, la sicurezza, la ricerca, l'informatizzazione, il mondo del lavoro, l'accesso alla mobilità per gli individui con ridotte capacità motorie.

5.4.1. L'ambiente.

Va considerato che, fino ad oggi, la coscienza ecologica nei confronti della trasportistica si è pressoché costantemente tradotta in termini di vincolo, di ostacolo, di divieto, sia rispetto alle attività di trasporto esistenti e sia, più ancora, rispetto a quelle nascenti o sollecitate da nuove esigenze. Ciò vuol dire che è finora mancata l'avvertenza del segno *positivo* dell'ambiente, espressione di corretta e razionale funzione e utilizzazione territoriale del trasporto.

Si deve infatti tener conto che, se ieri la difesa dell'ambiente comportava essenzialmente un costo economico-finanziario a copertura di un vantaggio essenzialmente morale o salutistico o culturale della collettività, oggi appaiono mature le condizioni per una diversa maniera di intendere questo rapporto. L'ambiente, che del territorio è forma caratterizzante, è divenuto una risorsa scarsa. E, in quanto risorsa scarsa, ha un'intrinseca valenza economica rispetto alla quale occorre raffrontare i costi diretti e indiretti connessi ad ogni sua modificazione.

D'altra parte, il trasporto avviene nel territorio, ha bisogno del territorio per sostanziarsi. Di qui, le diverse esigenze che sorgono nella realtà e che tendono a condizionare ogni decisione d'intervento. Occorre operare per salvaguardare l'ambiente al fine di assicurare ad ogni uomo condizioni di vivibilità; ma anche, per contro, occorre operare per creare le infrastrutture necessarie a garantire, ad ogni uomo, le crescenti, autonome esigenze di mobilità.

È un problema questo che deve essere affrontato e risolto salvaguardando tali contrapposte esigenze. La via che conduce ad una razionale soluzione sembra richiedere che il rapporto tra trasportistica e ambiente non possa ne debba essere ridotto ad un puro rapporto di limite.

In tale contesto, l'adeguamento quantitativo e qualitativo dell'offerta di modi di trasporto può essere confrontato con le indicazioni di convenienza, le valenze, le potenzialità ambientali, per essere composto e risolto in un quadro di soluzioni equilibrate ed organiche.

La recente introduzione della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale per le infrastrutture del comparto, è un evento da apprezzare positivamente rispetto alla precedente situazione di vuoto di qualsiasi disciplina in materia. Sembra tuttavia proiettarsi in avanti rispetto alla procedura ed alla logica che essa implica. Infatti, la Valutazione, così come assunta ad oggi, è conseguenziale rispetto al progetto, è un motivo di conoscenza supplementare e aggiuntivo; rappresenta una delle poche occasioni di approfondimento e di verifica anche progettuale, rispetto alle caratteristiche del territorio interessato, di interventi di grande rilievo. In questa ottica, anche il D.P.C.M. 10 agosto 1988 n. 377 relativo alla detta procedura di Valutazione costituisce soltanto una prima tappa di avvicinamento alla piena realizzazione della condizione quale quella indicata. Tappa che, sebbene importante, non esaurisce l'itinerario da percorrere ulteriormente sul terreno legislativo.

Il PGT aveva indicato con chiarezza la necessità di trattare e di portare ad unitarietà l'interdipendenza del rapporto uomo–ambiente e del rapporto domanda–offerta di mobilità, così da riscoprire tutta la valenza propria della interpretazione funzionale delle risorse da utilizzare. In questa prospettiva, si richiede una puntuale specificazione e inte-

grazione soprattutto quando, con riferimento al profilo ambientale del trasporto, l'esplicitazione del rapporto domanda offerta viene collocata nella sequenza dei diversi momenti del processo programmazione-progettazione.

In definitiva, solo se acquisito anche nel contesto della programmazione e non limitato esclusivamente a quello della progettazione – che pure resta una discriminante fondamentale – il giudizio dell'impatto ambientale acquista la sua più alta capacità finalistica e conferisce la più ampia delle possibilità di impostazione compatibile, insieme, con la logica della domanda e con la logica del territorio.

Una conferma se ne ha specialmente nell'ambito di alcune significative articolazioni nel complesso dei trasporti, quali si realizzano, ad esempio, nelle aree urbane. Qui è infatti evidente, accanto all'ormai raggiunta situazione di sostanziale blocco, l'azione di vincolo esercitata dall'ambiente, nel senso che qualunque intervento che ad esso si rapporti induce i pubblici poteri competenti a scelte che direttamente o indirettamente influiscono sull'assetto modale in cui il trasporto si realizza. Ciò obbliga a prendere atto della duplice necessità:

a) di sostanziare i detti interventi con risposte immediate di tipo modale, quale può essere il recupero di una linea ferroviaria extraurbana ed il suo utilizzo in chiave di metropolitana leggera;

b) di impostare una vera e propria azione programmatica di governo delle aree urbane – per la quale lo strumento base è rappresentato dai progetti integrati – orientata su valori e parametri ambientali considerati non più come linea di rispetto collocata all'esterno, ma come supporto positivo interno alle scelte da definire ed attuare.

Inquadrato tale problema nel contesto territoriale del Paese, viene a configurarsi l'opportunità che si arrivi a costruire una mappa programmatica sulla quale si impostino in tutta la loro complessità le politiche necessarie. Primaria, a questo riguardo, appare la responsabilità del Ministero dell'Ambiente, che potrebbe proporsi come soggetto promotore di un sistema di coordinamento e di controllo globale: una sorta di Magistrato delle aree urbane, che garantisse la coerenza e la organicità non dei singoli progetti ma dell'approccio programmatico dell'insieme rispetto a "standard" che dovrebbero, in tal caso, trovar posto nel Piano Funzionale Triennale prima richiamato.

Si può concludere che fin dalla predisposizione dell'originario piano generale dei trasporti sarebbe stato necessario considerare l'obiettivo della tutela ambientale come priorità e vincolo di governo del sistema. Con il presente aggiornamento si intende assumere pertanto il motivato impegno ad incorporare le preoccupazioni connesse al risanamento e alla salvaguardia dell'ambiente fin dalla fase di avvio della predisposizione degli strumenti attuativi del piano stesso, siano essi promananti dal Ministero dei Trasporti che da quelli dei Lavori Pubblici o della Marina Mercantile.

Uguale impegno andrà sviluppato nel settore della ricerca scientifica in materia di trasporti privati e collettivi.

Tale anticipazione sarà possibile con un solerte ed assiduo rapporto con il Ministero dell'ambiente, la cui più elevata formalizzazione potrà avvenire nell'ambito del CIPET.

5.4.2. L'energia.

È noto come il trasporto incida nei consumi energetici nazionali nella misura di circa un terzo, risultato di una crescita accelerata tuttora in corso. Dal 1975 al 1987 i consumi di energia del comparto sono passati da circa 20 a circa 31 milioni di TEP, con un aumento quindi di oltre il 50%, mentre il consumo totale per tutti i settori di impiego aumentava di appena il 10%. Se già questo dato è sufficiente ad evidenziare l'incidenza delle attività di trasporto nel bilancio energetico nazionale, merita di essere ulteriormente rilevato che il consumo energetico nel campo dei trasporti è quasi totalmente consumo di petrolio, di cui costituisce circa il 47% degli impieghi finali: infatti dal 1975 al 1987 il consumo di petrolio del comparto è passato dal 96% al 99%. Inoltre, all'interno del comparto, va sottolineato il peso crescente del consumo energetico del settore stradale, passato, sempre tra il 1975 e il 1987, dal 67 all'82% (16,6 milioni di TEP nel 1975, 27,4 milioni di TEP nel 1987).

Rilevante, naturalmente, il costo di tale dinamica di consumo: se nel 1975 era stato di circa 8.500 miliardi di lire, nel 1987 ha superato i 31.000 miliardi. Siamo di fronte ad un fenomeno di crescita impressionante, non paragonabile a quello di altri Paesi a noi vicini. Tanto più cruciale esso ci appare, se si riflette sulle stime di ulteriore aumento del trasporto in funzione della domanda nei prossimi dieci anni.

Una valutazione che voglia essere freddamente razionale del problema non può condurre che a questa alternativa: o per tempo ci si prepara a guidare il fenomeno, il che vuol dire limitarlo ove e quanto sia necessario, oppure si deve fin da ora accettare l'idea di un "black-out" più o meno prossimo, del resto già preannunciato dai responsabili della politica energetica nazionale.

La prima via non è quella della limitazione banale come puro freno all'andamento della domanda: è, piuttosto, quella dell'ottimizzazione dei processi di trasporto, delle scelte modali, quindi del riequilibrio nell'assetto trasportistico complessivo. Fra parentesi, si noti come l'ottimizzazione del trasporto sotto il profilo energetico coinvolge la ricerca e la produzione, recupera sicurezza, va incontro alle esigenze ambientali, ecc. Scegliere in questo senso vuol dire certamente accettare dei vincoli, tener conto di compatibilità e incompatibilità, recepire un meccanismo inteso a scoraggiare in termini di convenienza il ricorso ai modi di trasporto energeticamente più costosi (e più inquinanti e più dannosi per la sicurezza) in favore di modi meno costosi (e meno inquinanti e meno dannosi per la sicurezza).

Basterà ricordare in proposito che una tonnellata trasportata per un chilometro ha un costo che è nell'autotrasporto su lunga distanza quasi 4 volte e in quello a breve distanza 10 volte il costo per ferrovia.

Al contrario, la strada del "black-out" è la strada della continuazione indiscriminata dell'attuale andamento fino all'inevitabile fermo imposto dalla concreta penuria di energia raggiunta, con conseguenti impostazioni di tipo dirigistico di cui si ha memoria per l'esperienza vissuta nel 1973-74.

Giova ricordare, anche se dovrebbe essere a tutti presente, che il tema energetico è per l'Italia un fattore esogeno,

giacché notoriamente la nostra produzione di energia dipende da materie prime totalmente importate (quando non importiamo direttamente energia stessa). Il che ci fa dipendere dall'andamento del mercato internazionale e dalle sue oscillazioni (per non parlare delle sempre possibili congiunture di emergenza politico-militare internazionale), con il pernicioso effetto che la medesima crescita ininterrotta e forte della nostra domanda contribuisce a rendere prezioso il bene che compriamo e quindi ad innalzarne ulteriormente il prezzo. Pagato, sempre, in valuta pregiata.

Affinché il condizionamento energia-trasporto possa agire in senso positivo, occorrerà calcolare concretamente, nelle scelte trasportistiche, il coefficiente di risparmio energetico consentito dalla tecnologia e compatibile con uno svolgimento dei consumi esente da sprechi.

Quand'anche nuove acquisizioni scientifiche lasciassero sperare circa la disponibilità di fonti energetiche a basso costo, si tratta di prospettive, quanto meno, di medio-lungo periodo, di cui ancora si ignorano forme strumentali di attuazione, applicazioni possibili specialmente al campo dei trasporti, e soprattutto costi di impostazione produttiva. È una circostanza che, mentre ancora una volta evidenzia il nesso tra energia e ricerca e produzione riferite al trasporto, lascia aperto il problema di far fronte, almeno per i prossimi dieci anni, ad uno stato di cose indubbiamente critico. Per abbattere questa imminente criticità, si rende opportuna la messa a punto di uno strumento amministrativo di incentivazione per le attività di trasporto che realizzino un coerente risparmio energetico o per l'impiego di mezzi e metodi idonei a ridurre il consumo, o per la massimizzazione del rendimento dei vettori a parità del consumo stesso.

5.4.3. La sicurezza.

Anche le questioni inerenti là sicurezza, come quelle relative all'ambiente, per una più compiuta esplicazione di risultati vanno ricondotte al livello di programmazione, prima che a quello progettuale.

È infatti vero che merita di essere perseguito ogni accorgimento inteso ad evitare rischi di incidentalità nell'uso dei diversi modi di trasporto (il che comporta interventi nel campo della sperimentazione, nel campo tecnico-costruttivo, nel campo della normativa, nel campo della formazione e dell'istruzione, nel campo delle realizzazioni infrastrutturali, ecc.). Ma, senza dubbio, di più ampia e profonda incidenza appaiono quelle azioni che si collocano "a monte" di tutto ciò: ossia al livello delle scelte dalle quali dipende la migliore o peggiore controllabilità del trasporto come "processo" articolato su una varietà di modi e su una pluralità di agenti.

Per quanto riguarda la sicurezza, il PGT ha fornito indicazioni molto precise che meritano di essere attuate laddove ancora non lo siano.

Tale è il caso del nuovo Codice della Strada, del Comitato per la Sicurezza Aerea, dell'Organismo interministeriale che avrebbe dovuto studiare e promuovere interventi in tema di sicurezza stradale. Particolare rilievo assume il problema della sicurezza stradale, data la misura della sinistrosità di questo settore, che comporta ogni anno quasi 293.000 incidenti con circa 7.000 morti e 229.000 feriti, cifre che in realtà, alla luce di una rilevazione priva dei vincoli della codifica statistica ufficiale, diventano 4 milioni per quanto riguarda gli incidenti e 10 mila per quanto riguarda le persone decedute. Il che significa circa 11.000 incidenti e 27 morti in media ogni giorno. Un costo umano inaccettabile che, tradotto in termini economici si può stimare in oltre 10.000 miliardi di lire all'anno.

Ne deriva evidente l'esigenza di una azione progettuale mirata al campo della sicurezza stradale visto in tutti i suoi aspetti infrastrutturali, tecnologici (con particolare riguardo alla sicurezza passiva del veicolo), educativi, di pronto intervento nei soccorsi (utilizzo di una rete di eliambulanze), ecc.

Occorre tuttavia integrare le indicazioni del PGT guardando alla sicurezza come condizione attuativa del Piano stesso anche attraverso misure ed azioni indirette, come sopra accennate.

In sostanza, si deve sottolineare l'opportunità di un più pieno contenuto programmatorio nel quale far rientrare le diverse condizioni in esame. Quanto più esse verranno fatte valere in sede programmatica, tanto più se ne esalterà il significato operativo e se ne rafforzeranno gli effetti per una organica maturazione del complesso trasportistico.

Anche la sicurezza ha un costo economico-finanziario; ma anche la sicurezza ha un valore economico-finanziario. Finora la sicurezza nel campo dei trasporti è stata perseguita come voce di costo modale. Fermo restando la necessità di interventi mirati su una singola modalità come prima detto, manca ancora un meccanismo capace di coprire la sicurezza sull'intero arco della trasportistica, nonostante sia la mobilità stessa, specialmente se effettuata con vettori e mezzi tecnici, a implicare un coefficiente di rischio. La sicurezza, da questo punto di vista appare come una implicazione in positivo di tale rischiosità. Ciò apre la strada all'esigenza di un sistema di garanzie della sicurezza del trasporto come fatto globale prioritario e superiore rispetto ai canoni di sicurezza "interni" ai singoli modi di trasporto.

Un concetto siffatto, che va oltre il PGT ma ne deriva conseguenzialmente, porta a valutare l'eventualità di studiare le condizioni per l'istituzione di un *Fondo Nazionale per la Sicurezza nei Trasporti*, da alimentare, per esempio, con una quota fissa e uguale sul costo dell'uso delle varie modalità, nonché con i proventi contravvenzionali. Fondo che dovrebbe servire, appunto, a sostenere l'insieme delle misure indirette riferite non tanto alla eliminazione della incidentalità come elemento negativo, ma, più ancora, allo sviluppo della sicurezza come fatto positivo, ossia, come fattore di crescita dell'efficienza complessiva.

5.4.4. La ricerca.

La ricerca nel campo dei trasporti si inserisce attivamente in un continuo processo di "input" e di "output" attraverso il quale essa, mentre si applica a rispondere al mutamento della domanda proveniente dai diversi fattori, a sua volta produce risultati capaci di influire su questa stessa do-

manda, sostenendola e orientandola. Ma proprio tale bilateralità rende il ruolo della ricerca nel campo dei trasporti troppo decisivo perché non venga posto al centro di una precisa strategia.

Il PGT ha posto in luce che "le relazioni tra il settore dei trasporti e quello industriale presentano significativi riflessi economici, riguardando da un lato la complessa natura delle interazioni tra politica degli investimenti e offerta di mezzi di trasporto e infrastrutture di servizio e dall'altro la stessa efficacia e competitività delle imprese fornitrici e subfornitrici".

Esso ha anche richiamato l'entità delle risorse pubbliche in gioco, ricordando come la committenza pubblica nei trasporti sia uno dei principali volani di programmazione industriale e di politica di sviluppo, con circa 60.000 miliardi di lire già impegnati nel 1986 e con circa 80.000 in fase di previsione avanzata. A tale riguardo ha sottolineato come un'occasione così rara di coinvolgimento dello Stato non possa avere dal mondo industriale e dai soggetti pubblici e privati una risposta tecnologicamente arretrata.

Tuttavia, a circa quattro anni di distanza, si deve constatare che tali indicazioni restano largamente disattese. La ricerca nei trasporti ha continuato e continua, anche nei casi migliori, a restare interna alla logica che la vuole subordinata e finalizzata all'ottimizzazione del processo produttivo delle singole aziende in funzione di una domanda data. Anche nei casi migliori cioè, siamo di fronte ad una operazione puramente conseguenziale rispetto all'assetto di mercato: un'operazione legittima dal punto di vista aziendale, ma assolutamente insufficiente per quanto concerne la responsabilità degli organi pubblici.

Per questi ultimi, infatti, il discorso della ricerca nei trasporti ancora una volta va posto in maniera del tutto diversa: non si tratta di "migliorare" soltanto un prodotto o un servizio, ma di favorire l'acquisizione di strumenti e criteri idonei a generare prodotti e servizi riferiti ad una domanda di caratteristiche qualitative e quantitative preferibili nel complesso, e quindi tali da costituire un punto di riferimento per azioni e investimenti pubblici.

Va osservato che un'azione programmatica da parte dello Stato e degli altri soggetti pubblici in tale direzione verrebbe anche a creare spazi per nuove e più ampie convenienze imprenditoriali, ancorché eventualmente collocate nel medio periodo. Ciò richiede, peraltro, una continuità ed una sistematicità in detta azione pubblica, per dare la necessaria certezza ai lavori di ricerca sia scientifica che tecnologica. È soprattutto alla carenza di tale continuità e sistematicità che va attribuito il protrarsi del ritardo nel decollo delle impostazioni proposte dal PGT.

L'unico adempimento realmente congruo agli indirizzi del PGT nel campo della ricerca è stato l'*istituzione dell'Istituto Superiore dei Trasporti-ISTRA*, al quale, su promozione del Ministero dei Trasporti, hanno dato vita in forma di società per azioni IRI, ENI e BNL e che, sulla base di una convenzione-quadro con lo stesso Ministero, ha avviato un'attività di ricerca a vasto raggio in rapporto a filoni fondamentali di attuazione e di sviluppo del PGT.

Lo stesso Istituto, per le sue stesse caratteristiche istituzionali, è chiamato a svolgere un compito di rilievo nell'ambito della collaborazione che il Ministero dei Trasporti ha recentemente stabilito con quello della Ricerca Scientifica per favorire al massimo le sinergie nella ricerca scientifica e tecnologica nei trasporti, in coerenza con gli indirizzi fissati dal PGT.

Pertanto, mentre non si può non confermare la validità di un'impostazione programmatica che sin da ora ispiri una normativa e una politica intese a razionalizzare i trasporti, si deve prendere atto dell'urgenza che la produzione nel comparto offra mezzi rispondenti alle necessità più immediate. In termini quantitativi si può affermare con ragionevole apprezzamento che occorre destinare alla ricerca *almeno* l'uno per cento degli investimenti globali nei trasporti: è una soglia minima, al di sotto della quale la situazione continuerebbe a rimanere priva di reali alternative. L'utilizzazione di tali risorse dovrà sempre, da un lato, raccordarsi con altre iniziative in atto, dall'altro, dovrà identificare i soggetti responsabili del coordinamento e del funzionamento dei progetti nonché le forme di collaborazione con i privati.

5.4.5. L'informatizzazione.

Il PGT non aveva individuato come oggetto di attenzione a se stante l'informatizzazione, considerandola interna al più vasto discorso sulla ricerca.

Nei circa quattro anni decorrenti dal 1986 si è viceversa verificato un rilevante sviluppo applicativo dei processi informatici nel campo dei trasporti, al punto da suggerire che il PGT vada integrato con l'indicazione di alcune direttive intese a sottolineare il significato strategico assunto da tale opportunità tecnologica.

Infatti non si tratta più ormai di semplificare i processi produttivi nel comparto riducendone i costi, ma di introdurvi nuovi metodi operativi capaci, per la loro incisività, di influire sostanzialmente sulla qualità stessa dei risultati; e ciò non solo dal lato della offerta, ma estendendosi anche a quello della domanda.

Tipici esempi in proposito sono i moduli operativi riconducibili ai "borsini merci", al controllo dei vettori in marcia per organizzare al meglio la logistica degli stoccaggi, al monitoraggio delle reti di trasporto urbano, ecc..

Tutto ciò richiede provvidenze e incentivi che vadano dalla diffusione delle conoscenze al sostegno dell'acquisizione dei nuovi mezzi ed apparati, acquisizione che in molti casi può dar luogo a vere e proprie conversioni aziendali. È da sottolineare l'importanza di una politica siffatta, non solo per una generica rispondenza agli "standard" del progresso tecnologico, ma per due ben precisi ordini di motivi:

a) per la possibilità di rendere meno pesante la pressione della domanda in una fase nella quale permane difficile adeguare l'offerta;
b) per l'esigenza e l'urgenza di armonizzare comunque i trasporti italiani con i livelli organizzativi ed operativi comunitari.

Ma l'informatizzazione, prioritariamente rispetto a tutto ciò, deve servire all'informazione di base necessaria a governare i processi in cui evolve il mondo trasportistico. A

tale proposito si ravvisa essenziale la necessità della costruzione, nel più breve tempo possibile, di un sistema di rilevazione, trattamento e aggiornamento di dati sulle varie fenomenologie afferenti al trasporto, anche al fine di un migliore utilizzo di quelli all'uopo già operanti tra i quali, in primo luogo, il Conto Nazionale Trasporti. Ciò consentirà la costruzione di una *Banca Dati Centrale Trasporti*, collegabile opportunamente con l'ISTAT da un lato e con le Regioni dall'altro, capace di fornire un sistematico supporto di notizie e di indicatori indispensabile per la programmazione, per la progettazione, nonché per il monitoraggio delle situazioni di crisi nel comparto. Strumento di tale operazione, anche nel quadro del previsto riordino del Ministero dei Trasporti e nel rispetto dei principi di cui al decreto legislativo n. 322/89, potrà essere l'Istituto Superiore dei Trasporti, in quanto esso già dispone dell'accesso al materiale informativo raccolto per la elaborazione e per l'aggiornamento del PGT e che costituisce il supporto istituzionale-chiave del Ministero dei Trasporti nel campo della ricerca.

5.4.6. Il mondo del lavoro.

Il trasporto come processo produttivo è un processo tipicamente decentrato anche quando si realizza in un sistema a rete, e ciò comporta anche tecnicamente una estrema frammentazione di competenze e di operazioni che rendono irriducibile il comparto a qualsiasi modello di massa.

Tale caratteristica non ha solo conseguenze sul terreno della produzione, ma anche su quello dell'organizzazione e dell'esercizio della funzione sindacale.

È questo uno dei principali motivi di quella conflittualità così diffusa e così spesso lamentata nel comparto rispetto ad altri settori economici, specialmente per gli sviluppi che ha avuto dopo il PGT ed in assenza di qualsiasi sua attuazione in materia. Ed è questo il motivo per cui tale conflittualità può essere superata, al di là delle pure esortazioni etiche o di forme estreme di intervento quali la precettazione, soltanto costruendo una logica unitaria del trasporto sull'attuale base parcellizzata.

Nel breve periodo, parallelamente all'avvio che comunque deve avere una simile operazione, converrà che si affermi un comportamento nuovo nell'azione pubblica in materia.

Di fatto si impone per lo Stato un obbligo fondamentale nel comparto: la garanzia del servizio. Lo Stato, in quanto rappresentante degli interessi dell'utente, interessi generali e come tali superiori a qualsiasi interesse di categoria, deve tutelare che il servizio abbia luogo, almeno a certi livelli minimi. Ciò potrà comportare che la garanzia in parola divenga contenuto necessario di qualsiasi contratto di lavoro nel campo dei trasporti, a fronte sia di una conseguente reciproca responsabilità contrattuale fra imprese di trasporto e dipendenti, sia della legittimazione anche formale di un intervento specifico del soggetto pubblico, ove necessario, in forme da approfondire ma che in ipotesi potrebbero prevedere un ruolo delle Commissioni di merito delle Camere in determinate fasi della vicenda contrattuale.

Parallelamente, s'impone di recuperare un minimo di aggregazione contrattualistica fra i vari ambiti funzionali e di categoria mediante la costruzione di grandi quadri contrattuali riferiti ciascuno ad uno dei principali modi di trasporto (strada, ferrovia, mare, aereo).

D'altra parte, il profilo sindacale riflette nettamente la realtà del comparto dei trasporti, ma certo non esaurisce le problematiche che, con attinenza al lavoro, vi si riferiscono.

In senso più ampio, due temi soprattutto emergono in materia: l'occupazione e la mobilità lavorativa.

Le indicazioni del PGT circa l'occupazione hanno trovato riscontro negli anni più recenti: nell'insieme il numero degli occupati direttamente o indirettamente nel trasporto tende ad aumentare. Tuttavia il fenomeno non è uniforme nelle diverse articolazioni del comparto, dove si evidenziano aree di difficoltà e di rigidità non indifferenti: basti considerare l'area ferroviaria e quella portuale.

Passaggi da situazioni di prolungamento di meccanismi legati al trasporto tradizionale verso organizzazioni produttive più rispondenti alle esigenze di una domanda sempre più integrata hanno suscitato e suscitano crisi specifiche con ripercussioni spesso di tipo occupazionale.

Le differenziazioni interne non sono soltanto modali, ma anche territoriali. Infatti maggiori sono, di norma, le opportunità di occupazione del comparto nelle zone dove il trasporto si addensa in relazione allo squilibrio della domanda.

Sembra illusorio prefiggersi il mantenimento artificiale di livelli occupazionali non motivati da reali esigenze di funzionalità, anziché puntare a sviluppare ed a distribuire più equilibratamente le esigenze stesse.

Una linea del genere chiama in causa l'altro tema indicato accanto a quello dell'occupazione, e cioè il tema della mobilità lavorativa. La mobilità nel lavoro e del lavoro, riferita ai trasporti, risponde alla qualità dinamica tipica del comparto: perseguirla, individuarne criteri e forme idonee a svilupparla, tutelando nel contempo gli interessi dei lavoratori, è un compito che presenta una connotazione e una ragione economica oltre che sociale.

Ma va altresì osservato, trattando del lavoro nei trasporti, un'altra peculiarità: e cioè che oltre il 30% dei lavoratori dei servizi di trasporto interni è rappresentato da "indipendenti", e questo proprio in una delle componenti più strategiche del trasporto, quella delle merci su gomma.

Ne discende un ulteriore fattore di difficoltà, per la non agevole riconduzione di queste realtà ad una logica unitaria organica rispetto a quella rappresentata dagli altri lavoratori del comparto. Ciò concorre a squilibrare la produttività dei trasporti, alterandone i riferimenti tariffari ed ostacolando la trasformazione del trasporto interno nella sua parte preponderante, che è appunto quella della gomma in senso imprenditoriale moderno. Da qui la necessità di una politica che possa aiutare una evoluzione, la quale, d'altronde, interferisce sulle possibilità di un effettivo riequilibrio modale.

5.4.7. L'accesso alla mobilità per individui con ridotte capacità motorie.

Analogamente, il PGT deve trovare attuazione sul versante dell'accessibilità, soprattutto per quel che riguarda i portatori di "handicap" motori. Infatti all'attenzione del

PGT verso questo problema ha fatto riscontro una estesa trascuratezza nell'affrontarlo.

Occorre sgombrare il campo dalla interpretazione riduttiva secondo la quale il necessario si ridurrebbe alla rimozione delle "barriere architettoniche". Il problema è ben altro, perché, se è vero che i problemi dell'accessibilità sono più vicini, e spesso drammaticamente, ai soggetti con ridotte capacità motorie, è anche vero che il tessuto trasportistico si presenta fitto di vincoli e di ostacoli reali ad una libera mobilità anche per gli utenti compresi nella fascia di età fino ai 12 anni e dai 65 in poi (una quota vastissima di popolazione, pari ad almeno 15 milioni di unità); ma non basta: infatti vincoli e ostacoli non indifferenti agiscono in linea generale per tutti coloro che entrano in contatto con un insieme sconnesso e non funzionale di vettori, di logiche gestionali e di infrastrutture quale è oggi il mondo dei trasporti in Italia.

Sotto questo profilo, il tema dell'accessibilità richiede un approccio di carattere complessivo, esteso a rendere razionale l'intera offerta di trasporto collettivo.

La rilevazione di questa esigenza di fondo non deve peraltro giustificare il rinvio di quelle misure più immediate, più urgenti e più specifiche che riguardano i portatori di "handicap".

Per loro occorre costituire un *Fondo Nazionale* che, laddove non sia garantito un servizio adeguato, fornisca i mezzi finanziari idonei ad organizzarlo, attraverso le Regioni e gli Enti locali, e sostenga altresì le spese della ricerca tecnologica finalizzata alla messa a punto di soluzioni tipologiche conformi alle esigenze di tale fascia di utenza per quanto concerne sia i vettori, sia gli impianti fissi.

Sarà opportuno precisare, nella costituzione di tale Fondo, gli organismi preposti alla sua gestione e le interrelazioni con gli altri centri di spesa al fine di evitare sia sovrapposizioni di competenze, sia frantumazione di azioni nel processo di realizzazione degli interventi.

6. IL CONTESTO INTERNAZIONALE

L'aggiornamento del Piano, ed a maggior ragione le sue conseguenti attuazioni, sono inscindibili da un'ottica internazionale intesa non più come richiamo astratto, ma come preciso riferimento di scelte, di parametri, di tempi e di risultati.

Infatti il sistema dei trasporti per la sua incisività, sia nell'assetto del territorio sia nel mondo delle tecnologie, diventa strumento fondamentale nel perseguimento della integrazione concreta della Comunità Economica Europea, nonché del più vasto ambito della nuova Europa che si profila sia all'Est e sia rispetto alla intesa con i Paesi dell'EFTA.

L'abbattimento fisico del concetto di confine e la liberalizzazione dei processi di scambio sono momenti tipici del sistema dei trasporti; analogamente lo sono l'approccio unitario alle tecnologie ed ai processi costruttivi dei vettori mobili, nonché l'uso comune di strutture ed infrastrutture.

Il trasporto quindi, inteso sistemicamente, è la griglia su cui vengono a disegnarsi in concreto tutti i processi di liberalizzazione e di armonizzazione; è la griglia su cui le volontà teoriche si misurano nella più spietata concretezza; è la griglia in cui non trovano posto semplici buone intenzioni, ma reali convincimenti.

È quanto prenderà forma durante l'imminente Presidenza di turno italiana della CEE con una serie di iniziative che coinvolgeranno tutti i 34 Paesi europei, senza perdere di vista gli speciali legami ed il flusso di traffici con il Nord America, con l'Area mediterranea e con il vicino Oriente.

Il sistema dei trasporti, infatti, in una sana logica europea e comunitaria, poco consente ad operazioni bilaterali, poco consente a rigidismi nazionali, poco consente a strategie di assetto fra loro concorrenziali. Intorno ad esso prende corpo l'Europa nelle sue accezioni geografiche, l'Europa nella sua accezione economica, prende corpo il concetto di "interesse comune".

Liberalizzazione ed armonizzazione, quindi, all'interno di un integrato mondo dei trasporti, non sono elementi disgiunti, o addirittura contraddittori, ma diventano "idea-guida" per raggiungere ed attuare la Comunità Economica Europea.

Una simile "idea-guida", però, non può essere invocata solo per risolvere i problemi contingenti, ma deve far parte integrante di un reale processo programmatico. Condividere questa impostazione metodologica significa decidere oggi non solo ciò che ci assilla, non solo ciò che appare contingente, ma anche ciò che nel medio periodo, in assenza di una strategia concordata, potrebbe compromettere una concreta politica comunitaria.

Nell'ultimo decennio il baricentro dello sviluppo economico mondiale ha subito uno spostamento significativo. Una volta tale baricentro era sicuramente nel vecchio Continente; poi si localizzò nella fascia atlantica; in questi ultimi anni ha subito una attrazione gravitazionale verso il Pacifico, con la creazione di un triangolo che riguarda la Corea del Sud, il Giappone e la California. Tendenza preoccupante perché cambierebbe le caratteristiche dell'Europa e dell'Area atlantica nel mercato mondiale, ed in particolare accentuerebbe il processo di marginalizzazione dei Paesi Mediterranei.

Attualmente, però, l'Europa sembra aver ritrovato la sua polarità nell'economia mondiale ed il nesso USA-Europa-Giappone non è più caratterizzato da pericoli egemonici, ma da equilibrata ricerca di ruoli, zone di influenza, presenza mondiale.

Se da un lato, quindi, non si pone l'ipotesi di una "fortezza" europea in vista del 1993, dall'altro emerge l'impatto positivo che le economie della nuova Europa verso il Duemila avranno a livello mondiale. Il che fa prevedere facilmente i conseguenti riflessi nel sistema del trasporto internazionale.

Appare tuttavia chiaro che la strada da percorrere è quella di allargare l'area economica europea, comprendendovi, oltre a tutti i Paesi del Continente, il Mediterraneo, nel quale l'Italia può rivendicare un ruolo ben determinato.

Il bacino del Mediterraneo, secondo un'analisi che non è solo di geografia economica, non comprende ovviamente

soltanto i Paesi rivieraschi, ma ha una più ampia area gravitazionale che coinvolge il Medio Oriente, i Paesi dell'Oltre Suez ed una estesa fascia africana che è naturalmente portata a propendere verso il Nord. Un bacino nell'ambito del quale si riscontrano realtà economiche variegate, insediamenti produttivi differenziati, capacità produttive in larga misura complementari, ma, soprattutto, un mercato di consumo in veloce linea di espansione.

Da tempo il sistema della movimentazione della parte settentrionale d'Europa (Rotterdam, Amburgo) ha influito sul sistema mediterraneo nel senso di limitarne via via l'incidenza rispetto al Mare del Nord. Il Mediterraneo, cioè, ha perso sempre più la sua specifica connotazione di area ponte tra economie mature ed economie in fase di sviluppo.

Questo enorme ambito intercontinentale euro-afro-medio-orientale vive, pertanto, al proprio interno, una dicotomia strutturale, in un processo di fronte al quale è necessario muoversi seguendo precise strategie e soprattutto politiche congiunte.

Si tratta di prendere consapevolezza che la difesa ed il potenziamento del ruolo dell'Europa comprendono l'esigenza di non lasciare emarginare il bacino mediterraneo, perché esso resta essenziale per quella connessione euro-afro-medio-orientale, senza la quale sarebbe l'intero continente europeo a ridursi a mera appendice periferica del gigantesco spazio asiatico.

Non bisogna dimenticare che tutte le previsioni concordano nel far ritenere che a breve il peso demografico dei Paesi settentrionali del bacino sarà superato da quello dei Paesi meridionali, soprattutto per l'apporto di Egitto e Turchia.

È uno scenario di proporzioni finora trascurate, eppure grandiose, quello che si viene così configurando.

Dobbiamo renderci conto che l'Italia, e in particolare il Mezzogiorno, è parte viva di questo scenario: il suo destino economico è inscindibile dall'esito delle politiche economiche, industriali, commerciali che si stabiliranno tra i due versanti mediterranei.

Sotto il profilo trasportistico ne deriva una condizione di ambivalenza, una potenzialità di rischio ovvero di ulteriore sviluppo. Di rischio se mancheranno le condizioni per adeguare la nostra offerta anche a questa nuova funzione della Penisola e delle Isole, proiettate verso il Nord Africa e l'Oriente; di ulteriore sviluppo se si saprà evitare al nostro Paese la sorte di ridursi a mera zona di attraversamento per attività di trasporto altrui.

La discriminante corre lungo la linea dell'impegno per il potenziamento globale degli impianti portuali, retroportuali e interportuali in vista della esigenza di un ruolo strategico nella dinamica degli scambi tra un'Europa sempre più avanzata, con l'Italia parte attiva ed integrante, e l'insieme sempre più articolato e fecondo di comunità in crescita: il tutto nella prospettiva di una sempre più stretta solidarietà e di un sempre più efficace potenziamento reciproco.

Ciò riporta nell'ambito dell'Europa, nella sua più ampia configurazione geo-economica e politica, la vera sfida dei prossimi anni.

Questa configurazione si allarga ulteriormente ora, e si arricchisce, con il profondo processo in corso all'Est, dove si liberano enormi energie umane ed economiche, entrano in gioco sul terreno internazionale nuovi bisogni ma anche nuove potenzialità, si aprono nuovi mercati, cambiando sia quantitativamente che qualitativamente le dimensioni del presente e del futuro riguardanti i rapporti internazionali, gli scambi e quindi anche il trasporto.

In un simile rinnovarsi ed ampliarsi di scenari, il trasporto dovrà diventare uno scorrevole, efficiente e dinamico sistema arterioso delle economie della CEE, dell'EFTA e dei Paesi che hanno riconquistato ormai una piena cittadinanza nel concerto della integrazione e dell'unità di tutto il Continente.

Poiché l'Europa Centrale sta riassumendo una funzione strategica nella integrazione del continente, la conseguente diffusione dei collegamenti e dei traffici tra Mare del Nord e Mediterraneo, tra Europa dei Dodici ed Europa dell'Est, offre all'Italia una grandiosa opportunità: confermare la sua cittadinanza centro-europea, attraverso il sistema Padano e soprattutto il consolidato aggancio economico infrastrutturale e culturale delle regioni del nord-est del Paese con tutta la grande regione del Danubio-Adriatico; valorizzare e ribadire il suo compito storico e geografico di "cerniera" nel sistema delle comunicazioni mediterranee e nel raccordo economico con il Medio Oriente ed il Nord Africa.

Seguendo tale duplice indirizzo, se correttamente impostato e perseguito, con una impegnativa e costante azione politico-diplomatica, l'Italia potrà giovarsi di straordinarie occasioni di sviluppo dei traffici, dell'economia nazionale e del suo ruolo internazionale.

Tutto ciò non solo convalida l'impostazione del PGT, che fin dall'inizio avvertì la valenza internazionale del trasporto nel nostro Paese, ma rafforza le sue scelte fondamentali ed aiuta a modularne la realizzazione.

Infatti il PGT si imperniò, a riguardo, nel "Master Plan" comunitario dei trasporti che la presidenza italiana del Consiglio dei Ministri dei Trasporti della CEE era riuscita a far recepire durante l'elaborazione del Piano stesso.

Vale la pena ricordare che il "Master Plan" affrontava quattro distinte aree di intervento progettuale:

1) Assetto dei grandi assi infrastrutturali e dei sistemi connessi (oggi già in parte definito dalla Commissione Trasporti della Comunità);
2) Problemi di transito e di frontiera;
3) Armonizzazione e integrazione del sistema dei trasporti e dei suoi modi;
4) Sicurezza nel sistema dei trasporti.

In cui ciascuna di queste quattro aree era riscontrabile un indirizzo di recupero di efficienza delle connessioni sia interne alla Comunità che tra questa ed i Paesi Terzi: in particolare, per quanto concerne le attività marittime, si postulava una riqualificazione del sistema dei trasporti mediterranei. È in questo quadro che, ad esempio, il PGT accoglieva il programma di una connessione intermodale tra la Penisola, la Grecia e l'estremo Oriente, nonché il problema del potenziamento del canale di Suez.

Oggi, alla luce degli avvenimenti che dall'Est europeo si sono aggiunti alle situazioni evolutive in atto nel Nord Africa e nel vicino Oriente asiatico, il nuovo semestre di presidenza italiana del Consiglio dei Ministri della CEE, che si aprira il 1 luglio 1990, offre una nuova, decisiva opportunità per rivisitare il "Master Plan", integrarlo in base alle mutate condizioni, ma anche confermarlo nella sua ispirazione di fondo, che era e resta quella della costruzione di un sistema organico dei trasporti su scala europea, la cui funzionalità non fosse ristretta al solo ambito comunitario, ma si estendesse alle aree europee ed extra-europee più direttamente connesse.

Nel contesto così delineato, alla politica e alla programmazione dei trasporti si propongono più ampi orizzonti nei quali rientrano non solo puntuali obiettivi di integrazione con l'Europa centro-orientale, ma anche con l'estremo versante occidentale dell'Europa, con quella Penisola iberica dalla quale partono crescenti impulsi di collegamenti trasversali con l'Europa centro-settentrionale da un lato e, dall'altro, con l'Africa nord-occidentale. Strumento particolarmente efficace per una presenza attiva dell'Italia nel quadro che così si viene delineando sarà il trasporto marittimo nazionale, da recuperare ad economicità ed efficienza secondo le linee strategiche disegnate dal Piano Generale dei Trasporti sin dalla sua prima stesura.

E in questo senso che le scadenze e le dinamiche europee possono segnare altrettanti momenti di verifica della capacità del nostro sistema di trasporto di sprovincializzarsi e di inserirsi a pieno titolo nel più vasto sistema di trasporto comunitario, continentale ed intercontinentale.

Gli obiettivi strutturali e funzionali del PGT sono così, insieme, passaggio obbligato per costruire un complesso trasportistico organico, efficiente, socialmente qualificante, e per assecondare la maturazione della nostra economia e della nostra vita civile verso i livelli sempre più avanzati presenti nel contesto internazionale.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La sintesi che precede non costituisce, come chiarito nel cap. 2, un tentativo di rifacimento del PGT e nemmeno una trascrizione integrale, più o meno corretta, di esso. È la raccolta organica della proposte di rivisitazione e/o di revisione del medesimo scaturenti dall'analisi dell'esperienza vissuta dal comparto negli ultimi quasi quattro anni, alla luce delle segnalazioni e delle verifiche offerte da una vasta area di istituzioni, esperti ed operatori interessati.

La traduzione in atto di tali proposte, una volta fatte proprie dagli organi competenti, richiederà uno strumento di attivazione, di coordinamento dei mezzi e di verifica dei risultati: è il Piano Funzionale Triennale, oggetto esso stesso di proposta e che sembra l'inevitabile elemento guida di una politica all'altezza delle esigenze.

Con ciò non è dunque un nuovo Piano che si aggiunge o si sostituisce al PGT: è la continuità del PGT che si arricchisce di una nuova strumentalità, più idonea a guidarne ed agevolarne il concretarsi.

Si tratta di un complesso di mezzi e di azioni che non sono soltanto amministrative e finanziarie, ma anche legislative: il Piano Funzionale Triennale consente quindi anche al legislatore una più piena avvertenza delle conseguenze del suo comportamento e delle sue scelte.

Tuttavia, dal presente documento risulta anche che nessun apparato strumentale potrebbe servire se mancasse quello spirito di iniziativa, quell'attività consapevole e diffusa che fu all'origine della progettualità nel cui ambito il PGT prese vita e trovò il suo primo avvio.

Se ed in quanto continuasse l'inerzia sopraggiunta nel frattempo, se ed in quanto permanesse il miope concetto di una politica di trasporto come oggetto di responsabilità soltanto del Ministero dei Trasporti, se ed in quanto non si andasse oltre la visione dei problemi del trasporto come problemi soltanto di coloro che operano nel trasporto o comunque come problemi di settore, allora non solo il PGT, ma anche questo aggiornamento, sarebbero assolutamente inutili.

Il presente documento ha inteso mettere in risalto le ragioni; invece di una presa di coscienza comune e definitiva del significato fondamentale del trasporto; e quindi dell'importanza strategica di tutte le questioni e le decisioni che lo riguardano

Non occorre infatti ricordare che la mobilità delle persone, delle materie prime, dei prodotti e un requisito ineliminabile da una economia e da una societa che voglia vivere e crescere.

Il trasporto investe sempre e comunque gli interessi di un Paese: quelli sovranazionali, quelli nazionali e quelli locali.

Il sistema dei trasporti è elemento determinante degli scambi esterni ed interni, influente sulle logiche di convenienza degli insediamenti, intrinseco alla determinazione dei rapporti sociali tra le diverse aree del territorio nazionale.

Esso è insieme complesso e altamente vulnerabile. Complesso perché, in via diretta o indiretta coinvolge di continuo il cittadino, l'utente l'operatore economico, costituendo pertanto uno dei servizi essenziali. Altamente vulnerabile perché ad una mancata funzionalità di tale servizio finisce automaticamente in crisi l'intero Paese.

Ciò impone, da un lato, un impegno continuo nella gestione dell'ordinario; dall'altro, però, anche l'attenzione costante ai processi di programmazione e di progressiva attuazione delle strategie più idonee a rendere il comparto sempre più funzionale ed evoluto.

Se tale dato è vero per qualsiasi Paese, la sua validità è tanto maggiore per il nostro, essenzialmente trasformatore e geograficamente configurato così da accentuare ad un tempo l'esigenza e la difficoltà del trasporto; in più, e con una antica e recente dinamica insediativa che contribuisce ad esasperare momenti di congestione e, al limite, di saturazione.

In tale situazione, fino a ieri potevamo illuderci di riuscire comunque, nonostante i palesi ritardi, le pesanti diseconomie, le gravi disfunzioni, a governare il sistema; potevamo illuderci di essere alla fine in grado di guidarne gli

esiti limitandone le consenguenze maggiori, senza per questo scadere in un caos irreversibile.

In una simile ottica il PGT è apparso più che altro come un segnale di allarme, una denuncia documentata, una direttiva per intervenire nel medio e lungo termine.

Da qui a considerarlo, da parte di alcuni, una semplice raccolta di ipotesi teoriche o di buone intenzioni, il passo e stato breve. Si dà però il caso che le cose negli ultimi tre anni e mezzo siano ulteriormente cambiate.

Oggi l'emergenza nei trasporti ha raggiunto esattamente i livelli paventati dal PGT, e in tale emergenza non è più possibile attendere fatalisticamente una via d'uscita che non puo certo venire da sola.

Occorre affrontare i problemi in modo adeguato, occorre dare al PGT, con gli aggiornamenti dietro visti, le attuazioni che ancora mancano.

Il successo di questo sforzo dipende dalla risposta che le esigenze prospettate incontreranno nell'intera orbita dei pubblici poteri, sia centrali che regionali, a fronte della spinta sempre più pressante che viene giorno per giorno dalla realtà; spinta che trova un significativo e preoccupante riscontro nel dinamismo con il quale sia la Comunità, sia altri Paesi stanno affrontando la stessa tematica su posizioni di forza, che non potrebbero non risultare vincenti se un confronto di competitività ci trovasse ancora fra breve impreparati come lo siamo ancora oggi.

92A4861

FRANCESCO NIGRO, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

(4652480) Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA, piazza G. Verdi, 10;**
- **presso le Concessionarie speciali di:**
  BARI, Libreria Laterza S.p.a., via Sparano, 134 - BOLOGNA, Libreria Ceruti, piazza dei Tribunali, 5/F - FIRENZE, Libreria Pirola (Etruria S.a.s.), via Cavour, 46/r - GENOVA, Libreria Baldaro, via XII Ottobre, 172/r - MILANO, Libreria concessionaria «Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato» S.r.l., Galleria Vittorio Emanuele, 3 - NAPOLI, Libreria Italiana, via Chiaia, 5 - PALERMO, Libreria Flaccovio SF, via Ruggero Settimo, 37 - ROMA, Libreria Il Tritone, via del Tritone, 61/A - TORINO, Cartiere Miliani Fabriano - S.p.a., via Cavour, 17;
- **presso le Librerie depositarie indicate nella pagina precedente.**

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Marketing e Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono in Roma (Ufficio inserzioni - Piazza G. Verdi, 10). Le suddette librerie concessionarie speciali possono accettare solamente gli avvisi consegnati a mano e accompagnati dal relativo importo.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1992

Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1992
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1992 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1992

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:

- annuale	L.	330.000
- semestrale	L.	180.000

Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:

- annuale	L.	60.000
- semestrale	L.	42.000

Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:

- annuale	L.	185.000
- semestrale	L.	100.000

Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:

- annuale	L.	60.000
- semestrale	L.	42.000

Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:

- annuale	L.	185.000
- semestrale	L.	100.000

Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, e i fascicoli delle quattro serie speciali:

- annuale	L.	635.000
- semestrale	L.	350.000

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, *parte prima, prescelto con la somma di L. 80.000, si avrà diritto a ricevere l'Indice repertorio annuale cronologico per materie 1992.*

Prezzo di vendita di un fascicolo della *serie generale*	L.	1.200
Prezzo di vendita di un fascicolo delle *serie speciali I, II e III*, ogni 16 pagine o frazione	L.	1.200
Prezzo di vendita di un fascicolo della *IV serie speciale «Concorsi ed esami»*	L.	2.400
Prezzo di vendita di un fascicolo *indici mensili*, ogni sedici pagine o frazione	L.	1.200
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L.	1.300
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L.	1.300

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L.	115.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione	L.	1.300

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	L.	75.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	L.	7.000

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1992
(Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate	L.	1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiches fino a 96 pagine cadauna	L.	1.500
per ogni 96 pagine successive	L.	1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata	L.	4.000

N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1983. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%

ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L.	295.000
Abbonamento semestrale	L.	180.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	L.	1.300

I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.

Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA
abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 - vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 - inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189

* 4 1 1 2 0 0 2 6 7 0 9 2 *

L. 2.600